

Revista de Estudios Penitenciarios

Extra - 2019

40 años de Ley Orgánica General Penitenciaria

*Colaboran: GARCÍA VALDÉS, AGUILERA REIJA, ARRIBAS LÓPEZ, BELTRÁN NÚÑEZ,
BENITO LÓPEZ y GARCÍA ALMONACID, BERMUDO CASTELLANO, CASTRO DE ANTONIO,*

*CORROCHANO HERNANDO, FERNÁNDEZ ARÉVALO, GASTALVER ALEJANDRE, GÓMEZ PÉREZ,
LUENGO BORRERO, MARTÍNEZ AZNAR, MÍNGUEZ PÉREZ, MUÑOZ GAJATE, MURIEL ALONSO,*

*NISTAL BURÓN, POZUELO RUBIO, PRESENCIO SERRANO, RÍOS MARTÍN, SEGOVIA BERNABÉ,
SUÁREZ TASCÓN, TAPIA ORTIZ, TÉLLEZ AGUILERA, VICENTE CUENCA, YELA GARCÍA, YUSTE CASTILLEJO*



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

Revista de Estudios Penitenciarios

Extra
Año 2019



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA
GENERAL
DE INSTITUCIONES
PENITENCIARIAS

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente

D. Ángel Luis Ortiz González

Secretario General de Instituciones Penitenciarias

Vicepresidente

D. Javier Nistal Burón

Director General de Ejecución Penal y Reinserción Social

Vocales

D. Carlos García Valdés

Catedrático Emérito de Derecho Penal UAH

D. Esteban Mestre Delgado

Catedrático de Derecho Penal UAH

D. Abel Téllez Aguilera

Magistrado y Doctor en Derecho

D. José Luis Castro de Antonio

**Magistrado del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria
y de Menores de Madrid**

D.^a Myriam Tapia Ortiz

Subdirectora General de Medio Abierto y de Penas y Medidas Alternativas

D.^a Carmen Martínez Aznar

Subdirectora General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria

D.^a María Yela García

Psicóloga de Instituciones Penitenciarias

D.^a Francesca Melis Pont

Psicóloga de Instituciones Penitenciarias.

Jefe de Servicio del C.E.P.

D.^a Zoraida Estepa Carmona

Psicóloga de Instituciones Penitenciarias

Secretaría

D.^a Laura Lledot Leira

Jefa del Servicio de Estudios y Documentación

La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación
corresponde exclusivamente a los autores de las mismas.



En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Edita: Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica.

NIPO (ed. papel): 126-15-048-6

NIPO (ed. en línea): 126-15-049-1

ISSN (ed. papel): 0210-6035

ISSN (ed. en línea): 2445-0634

Depósito legal: M-2306-1958

Imprime: Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo
Taller de Artes Gráficas del Centro Penitenciario de Madrid III (Valdemoro)

40 AÑOS DE LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA

COLABORAN

GARCÍA VALDÉS, CARLOS

AGUILERA REIJA, MARGARITA

ARRIBAS LÓPEZ, EUGENIO

BELTRÁN NÚÑEZ, ARTURO

BENITO LÓPEZ, RAQUEL y GARCÍA ALMONACID, JUAN ANTONIO

BERMUDO CASTELLANO, JOSÉ MANUEL

CASTRO DE ANTONIO, JOSÉ LUIS

CORROCHANO HERNANDO, GLORIA

FERNÁNDEZ ARÉVALO, LUIS

GASTALVER ALEJANDRE, MARÍA FERNANDA

GÓMEZ PÉREZ, JESÚS

LUENGO BORRERO, ISABEL

MARTÍNEZ AZNAR, CARMEN

MÍNGUEZ PÉREZ, PETRA

MUÑOZ GAJATE, MATÍAS

MURIEL ALONSO, ASUNCIÓN

NISTAL BURÓN, JAVIER

POZUELO RUBIO, FLORENCIA

PRESENCIO SERRANO, ELENA

RÍOS MARTÍN, JULIÁN CARLOS

SEGOVIA BERNABÉ, JOSÉ LUIS

SUÁREZ TASCÓN, JOSÉ
TAPIA ORTIZ, MYRIAM
TÉLLEZ AGUILERA, ABEL
VICENTE CUENCA, MIGUEL ÁNGEL
YELA GARCÍA, MARÍA
YUSTE CASTILLEJO, ÁNGEL

SUMARIO

Págs.

Presentación. FERNANDO GRANDE-MARLASKA GÓMEZ. Ministro del Interior	15
Introducción. ÁNGEL LUIS ORTIZ GONZÁLEZ. Secretario General de Instituciones Penitenciarias	19
COLABORACIONES	25
Recuerdos de memoria: cómo se elaboró la Ley Orgánica General Penitenciaria. CARLOS GARCÍA VALDÉS	25
Mujeres en prisiones españolas. MARGARITA AGUILERA REIJA ..	37
Los funcionarios de prisiones en la encrucijada. EUGENIO ARRIBAS LÓPEZ	51
A vueltas con los permisos ordinarios de salida. ARTURO BELTRÁN NÚÑEZ	67
La intervención de las ONG'S y el voluntariado en el medio penitenciario. RAQUEL BENITO LÓPEZ y JUAN ANTONIO GARCÍA ALMONACID	75
Medios telemáticos en la Administración Penitenciaria española. JOSÉ MANUEL BERMUDO CASTELLANO	87
Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria: una visión reivindicativa JOSÉ LUIS CASTRO DE ANTONIO	103
Los comienzos del Tratamiento en los establecimientos penitenciarios. GLORIA CORROCHANO HERNANDO	117
Sistema Penitenciario y Ministerio Fiscal. LUIS FERNÁNDEZ ARÉVALO	131

Los juristas en el medio penitenciario. MARÍA FERNANDA GASTALVER ALEJANDRE	147
Ley Orgánica General Penitenciaria: una ley con antecedentes. JESÚS GÓMEZ PÉREZ	155
La Ley Orgánica General Penitenciaria catalizadora de la reforma de la arquitectura penitenciaria. ISABEL LUENGO BORRERO	169
Evolución de la Sanidad Penitenciaria en los 40 años desde la Ley Orgánica General Penitenciaria. CARMEN MARTÍNEZ AZNAR.....	181
Los órganos colegiados en el medio penitenciario. PETRA MÍNGUEZ PÉREZ	195
Seguridad y Tratamiento Penitenciario: dos realidades compatibles. MATÍAS MUÑOZ GAJATE	207
La formación integral durante 40 años de vigencia de la Ley Orgánica General Penitenciaria. ASUNCIÓN MURIEL ALONSO.....	219
La individualización penitenciaria de la pena. Consecuencias y efectos en la ejecución penal. JAVIER NISTAL BURÓN	229
Los Programas Específicos de Tratamiento, rindiendo homenaje a los 40 años de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979. FLORENCIA POZUELO RUBIO	243
Proyecto Hombre, 30 años trabajando con personas con problemas de adicciones en prisiones. ELENA PRESENCIO SERRANO	261
Una mirada sobre la posible reducción del sufrimiento humano en el sistema penal desde claves de política penitenciaria. JULIÁN CARLOS RÍOS MARTÍN.....	275

La intervención de las ONG'S y el voluntariado en el medio penitenciario. JOSÉ LUIS SEGOVIA BERNABÉ	289
El Trabajo Penitenciario. JOSÉ SUÁREZ TASCÓN	303
Las Penas y Medidas Comunitarias. La Administración Penitenciaria del siglo XXI. MYRIAM TAPIA ORTIZ	323
Prisión permanente y libertad condicional suspensiva como reformas perturbadoras del sistema penitenciario. ABEL TÉLLEZ AGUILERA.....	337
Cuatro mujeres. MIGUEL ÁNGEL VICENTE CUENCA	357
Psicología en el medio penitenciario. MARÍA YELA GARCÍA	377
40 años de Tratamiento Penitenciario. Del voluntarismo dogmático al pragmatismo en la intervención. ÁNGEL YUSTE CASTILLEJO...	393

PRESENTACIÓN

Fernando Grande-Marlaska Gómez
Ministro del Interior

Presentación

Revista de Estudios Penitenciarios. 40 Aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria

Fue la Ley 1/1979, de 26 de septiembre, llamada Ley Orgánica General Penitenciaria, la primera en nuestra historia de desarrollo constitucional, aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados y por aclamación en el Senado, de la que ahora queremos celebrar los 40 años de existencia con este número extraordinario y monográfico de la Revista de Estudios Penitenciarios.

En estos 40 años la democracia se ha consolidado en nuestro país y uno de los indicadores más evidentes de ese afianzamiento es precisamente el sistema penitenciario actual, fruto de la mencionada ley y que hoy es un referente a nivel internacional.

Si cuando se promulgó esta ley, hubo que tener en cuenta y rastrear en la normativa de los países de nuestro entorno, hoy nuestra norma y todo el desarrollo que de ella se ha derivado, constituyen ejemplo a seguir y modelo en el que buscar soluciones a los problemas que plantea el cumplimiento de las penas privativas de libertad.

Una ley que apenas ha sufrido reformas en este largo período de tiempo, demuestra que nació con vocación de permanencia y que el paso de los años no la han menoscabado, aunque sea cierto que a día de hoy, las numerosas modificaciones habidas en el ámbito penal, exijan una revisión que no pondrá en peligro su espíritu, su afán de consenso y los pilares básicos sobre los que se sustenta. Es una ley tan valiosa que sólo podrá ser mejorada para adecuarse a necesidades de adaptación normativa, pero no perderá nunca su esencia, que radica en el absoluto respeto de los derechos de las personas recluidas.

Enhorabuena a todos los autores y autoras que han participado en este número de la Revista de Estudios Penitenciarios y que son un reflejo de los numerosos y excelentes profesionales que trabajan y han trabajado en la Institución Penitenciaria. Igualmente quiero aprovechar esta ocasión para agradecer y reconocer el buen hacer de los profesionales que durante los últimos 40 años han contribuido a que el sistema penitenciario español sea hoy un referente. Ha sido mucho lo conseguido y es largo y prometedor el camino que nos queda por recorrer. Espero que podamos hacerlo juntos.

INTRODUCCIÓN

Ángel Luis Ortiz González
Secretario General
de Instituciones Penitenciarias

Introducción

La Ley General Penitenciaria y el sistema penitenciario español en la actualidad

Hace 40 años fue aprobada la Ley Orgánica 1/1979, General Penitenciaria, de 26 de septiembre. Fue la primera ley aprobada tras la Constitución de 1978, en su elaboración destacó por el consenso entre los diferentes partidos frente a la discrepancia y confrontación política.

La valoración de ese texto adquiere especial importancia si se tiene en cuenta donde estábamos antes de 1979 y qué es lo conseguido 40 años después. Desde un punto de vista estrictamente normativo, en el régimen político franquista el sistema penitenciario estuvo regulado por el Reglamento de 5 de marzo de 1948 y derogado este entró en vigor el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956. Este último fue reformado en los años 1968 y 1977.

El primero de los Reglamentos mencionados, se caracterizaba por marcar una rígida disciplina en el interior de las prisiones, imponía la uniformidad de los internos, solo permitía el culto de la religión católica, limitaba las comunicaciones con el exterior y permitía únicamente la lectura del semanario oficial “Redención”.

El Reglamento de 1956 fue aprobado un año después de las Reglas Mínimas de Ginebra que se referían al tratamiento de los reclusos. Ese hecho supuso un avance respecto de la anterior normativa, pero seguían apareciendo aspectos fundamentalmente regimentales, en ausencia del tratamiento e imponiendo la redención de penas por el trabajo que actuaba de manera automática.

Hasta las reformas de los años 1968 y 1977 no comienza a hablarse del tratamiento como elemento esencial en el cumplimiento de una pena privativa de libertad. Durante los años indicados, los profesionales que trabajan en prisión comienzan a superar las pruebas de acceso y en 1970 se crea el Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 1/1979 no existía un control judicial de la ejecución de la pena privativa de libertad. Las decisiones sobre incidencias que se producían en esa ejecución eran resueltas por el Patronato Central de Nuestra Señora de la Merced para la Redención de Penas por el Trabajo. Ese Patronato era presidido por el Director General de Prisiones y formaban parte en él miembros de la Acción Católica y diversas cofradías asistenciales. Dicho Patronato tenía delegaciones locales, que presidía el alcalde, al que acompañaba el párroco y una mujer de reconocida caridad y celo vinculada a Acción Católica.

Así estábamos antes de 1979. Hoy el panorama gracias a la Constitución de 1978 y a la Ley Orgánica General Penitenciaria, ha cambiado radicalmente. Existe una separación clara entre régimen y tratamiento. La reeducación y la reinserción son el objetivo esencial de la pena privativa de libertad y ello se quiere lograr desde el respeto a los derechos humanos; por tal motivo la voluntariedad del penado resulta esencial para su implicación en el tratamiento, no existiendo ninguna consecuencia disciplinaria, en el caso de no querer realizar ese tratamiento. La clasificación del penado en grados en un sistema individualizado y flexible permite poder ofrecer en cada caso un régimen de vida adaptado a las peculiares circunstancias de cada persona.

Además, el marco vigente desde hace 40 años está ofreciendo a las personas privadas de libertad un trabajo remunerado, una asistencia sanitaria, religiosa y educacional y un régimen flexible de comunicaciones tanto en prisión como fuera de ella, para evitar su desconexión con el mundo exterior.

En la cúspide de todos esos derechos y como garante de ellos, se encuentra la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria. La aportación de esos juzgados al balance positivo de la Ley 1/1979 ha sido decisiva, ya que su actividad ha permitido tutelar desde fuera de la Administración Penitenciaria el conjunto de derechos proclamados por la ley y por supuesto garantizar de forma efectiva todos esos derechos. Además se ha eliminado el órgano administrativo que intervenía en la ejecución de las condenas.

Los favorables avances logrados por la Ley 1/1979, han sido también posibles gracias a las inversiones que los distintos Gobiernos han realizado en las infraestructuras penitenciarias, a través de los Planes de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios; el último de esos Planes fue aprobado el pasado 18 de enero de 2019 y supone una inversión de casi 200 millones para los próximos seis años. En estos momentos la aportación que los Presupuestos Generales del Estado dedica al mantenimiento del sistema penitenciario asciende a 22.943,31 euros por interno y año, lo que coloca a nuestro país por encima de la media europea, que es de 49 euros por interno y día, mientras que en España es de 62,86 euros.

La combinación de un marco jurídico garantista y respetuoso con los derechos humanos y la adecuada dotación económica para la renovación de las infraestructuras, ha permitido contar en la actualidad con un modelo de servicio público en el ámbito penitenciario que es uno de los mejor valorados según el Consejo de Europa.

El interés que suscita este modelo, como referente internacional de buenas prácticas, se pone de manifiesto tanto por las numerosas demandas de visitas de estudios que se reciben y anualmente se acogen, de autoridades y responsable penitenciarios de países de muy diversos ámbitos geográficos, como en el elevado número de solicitudes de asistencias técnicas especializadas que se demanda de profesionales penitenciarios españoles.

La Administración Penitenciaria española viene participando en diferentes programas que, partiendo del acondicionamiento de las condiciones físicas de reclusión y del respeto a los derechos humanos de la población reclusa, promueven la implementación de acciones que favorezcan la recuperación y reintegración social de las personas condenadas a prisión u otras penas y medidas alternativas.

En este momento cabe destacar la ejecución de un programa de hermanamiento de la UE en Turquía, en materia de gestión de internos peligrosos y prevención de la radicalización en prisión, o la participación en el desarrollo de diversos programas de asistencia como el que se está llevando a cabo entre la UE y Latinoamérica contra el crimen transnacional y organizado (El PAcCTO), o el de acción de la UE contra las drogas y el crimen organizado en la ruta de la heroína (EU-ACT).

Los logros conseguidos no tienen que ser obstáculos para seguir avanzando y alcanzar el principal reto del sistema penitenciario español, que es el de conseguir que las personas que pasan por prisión vuelvan a la sociedad en mejores condiciones y con la capacidad de vivir respetando la ley penal (artículo 59.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria).

La experiencia adquirida durante los últimos 40 años, tiene que servir también para abordar la reforma de la Ley Orgánica 1/1979 General Penitenciaria y desde el mantenimiento de los aspectos positivos que tiene, integrar en la misma las casi 30 reformas que ha sufrido el Código Penal de 1995. En especial habrá que contemplar en la nueva ley la prisión permanente revisable, el cambio de la naturaleza jurídica que se ha dado a la libertad condicional, la participación de la víctima en la fase de ejecución en coherencia con lo dispuesto en el Estatuto de la Víctima y las disposiciones que afectan a la ejecución penal en materia de cooperación judicial internacional como consecuencia de las Decisiones Marco de la Unión Europea. Todo ello, sin olvidar que es preciso actualizar y reconocer a nivel legal a algunas profesiones, que siendo necesarias en el sistema penitenciario, hoy no son contempladas dentro del mismo.

COLABORACIONES

Carlos García Valdés
Ex-Director General de Instituciones Penitenciarias.
Catedrático Emérito de Derecho Penal UAH

Recuerdos de memoria: cómo se elaboró la Ley Orgánica General Penitenciaria

I

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha tenido la brillante idea de dedicar este núm. de la Revista de Estudios Penitenciarios a los 40 años de la promulgación y vigencia de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Ya lo hizo al cumplirse el 20 aniversario de la norma, en volumen meritorio de 1999 (Extra 1) y ahora, la importante y prestigiosa publicación, no podía ser menos.

La vida me hizo protagonista de aquellos momentos de creación de la disposición legal y hoy se me ha pedido que recree el instante. Lo he efectuado en determinadas ocasiones pero no quiero repetirme. De ahí, que mis recuerdos puedan ser imperfectos, pues surgen sin nota alguna, como siempre me ha acontecido, aunque los años pueden ser traidores para la memoria. Tengo 72 años. Tenía 32 cuando se aprobó el texto y uno menos cuando acepté el cargo. El largo tiempo transcurrido puede alterar o borrar la percepción del pasado, pero lo esencial entiendo que permanece y lo retengo, lo cual no es difícil. Aquella etapa vital ha sido, y hoy ya puedo decirlo con la correspondiente perspectiva, la mejor de cuantas buenas he experimentado, al margen de las situaciones personales y profesionales tan satisfactorias que me han acompañado después.

No es fácil resumir la peripecia de aquellos dieciocho mal llamados meses (de finales de marzo de 1978 a mediados de octubre de 1979). El tiempo fue corto ciertamente pero tan intenso que llenó una parte de la historia penitenciaria reciente pues, aparte de la pacificación de nuestras prisiones, conllevó la redacción y aprobación de la vigente Ley Orgánica General Penitenciaria, marchamo que marcó aquel periodo valiente y sacrificado. Pienso hablar de casi todo pero con un punto de distancia. De mi nombramiento, de la redacción de la Ley, de los graves momentos acaecidos o de la tarea reformadora diaria. Y todo vendrá a conformar un panorama del excepcional

momento de cambio llevado a cabo por todos. Han pasado cuarenta años. O sea media vida para cualquiera, pero en mí quedaron tan clavados en mi corazón que, como si los llevara en uno rico joyero, configuran una etapa única de mi existencia.

Ahora estoy fuera pero sigo estando dentro de la Institución Penitenciaria, a la que tanto quiero por seguirse ocupando de la correcta dedicación a los internos, por la seriedad de sus planteamientos, su generosidad extrema para con los reclusos, y por cuantos leales funcionarios cumplen permanente con su alto deber. Nadie, a día de hoy, puede decirme que poco se ha adelantado desde entonces y que casi nada se ha hecho. No es verdad. En estos años se ha invertido económicamente como ningún país de nuestro círculo cultural lo ha efectuado y se han respetado los derechos humanos de los preventivos y penados como nadie lo hace. Por eso la Institución está a la cabeza de cualquier sistema penitenciario comparado. Y ello es un honor y una satisfacción el proclamarlo.

II

Si he de comenzar, lógicamente, he de hacerlo por el principio. ¿Por qué se introdujo en mí el tema penitenciario? No es difícil deducirlo. Al mismo había dedicado mi actuación profesional y, luego, la investigadora. Desde que me colegié en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en 1969, el mismo año en que terminé la carrera, me dediqué, especialmente, a las defensas penales y, desde luego, ante el Tribunal de Orden Público (el TOP). Al margen de los comunes, delitos estrictamente políticos tales como manifestación no pacífica, reunión no autorizada o asociación ilícita llenaron mis pleitos y, consiguientemente, ocuparon mis horas su preparación y la visita de mis clientes, la mayoría estudiantes y obreros. La prisión madrileña de Carabanchel, entonces propiamente llamada Centro de Detención de Hombres, fue testigo de mis audiencias con los internos en el locutorio de abogados que se denominaba “de jueces”. Poco imaginábamos los funcionarios de servicio y yo mismo que pocos años después los mandaría. Hasta el año 1972 me ocupé de estos casos imprescindibles para oponerse a la dictadura y, a la vez, profundizar en mi formación jurídica. No únicamente frecuentaba la prisión de Madrid, otras como Alcalá, hombres y mujeres, o Burgos vieron mis pasos.

Esta etapa tuvo su fin con mi procesamiento, precisamente por el TOP, en el año últimamente indicado y mi suspensión de la abogacía y la docencia por un curso académico, consecuencia de ser perseguido procesalmente por un delito doloso. Mi inicial dedicación lectiva había comenzado en el curso 1971-1972. Cuando conocí a mi maestro, el prof. Enrique Gimbernat, en Cuadernos para el Diálogo, sentí que mi vocación vital al Derecho penal se orientaba de manera inexorable y así fue. Aprovechando el parón forzoso que he reseñado empecé a preparar mi tesis doctoral. Al régimen penitenciario español fue dedicada y su lectura tuvo lugar en la Universidad Complutense, donde había estudiado, en 1974. De nuevo, era inútil sospechar que cuatro años después sería nombrado Director General del ramo. La tesis conformó mi segunda aproximación al asunto carcelario, esta vez técnica y doctrinalmente. Estudié profusamente nuestros antecedentes y me aventuré en la crítica de lo que creía bien conocer teóricamente.

Pero, a lo mejor, mi fijeza por la materia penitencial podía venir de antes. Mi querido padre era facultativo (médico biopatólogo) de Instituciones Penitenciarias

y, cuando niño, le acompañaba en variadas ocasiones a la prisión de Yserías, la de mujeres de Madrid, donde se ubicaba su laboratorio pues entonces no existía el Hospital penitenciario. Yo le esperaba en el coche o sentado en un banco de piedra del jardín que circundaba el recinto y allí, con curiosidad, contemplé por vez primera los uniformes verdes de los funcionarios pues el de mi padre, cuando lo veía en casa, era blanco. Tampoco, ni mucho menos, imaginar podía que un día fuera su responsable máximo y jefe, ni a mi padre le concediera, junto con el Dr. Salván, la medalla de oro al mérito penitenciario con la que le enterré pasado el tiempo.

Después de dar clases en la Complutense, me trasladé con mi maestro, nombrado catedrático, a la Universidad de Salamanca, en el otoño de 1976, para comenzar el nuevo curso académico. Ya únicamente me dedicaba a la labor docente e investigadora. No ejercía la abogacía, solo seguía, como mi maestro, en Cuadernos. Y siempre escribía y preparaba, como tantos compañeros, la adjuntía de la asignatura, convocada para finales del año 1977/principios de 1978. Pero antes tuvo lugar un hecho determinante para mi vida profesional. Cercanas las vacaciones de Navidad, me llamó a la Facultad de la ciudad del Tormes, el Subsecretario de Justicia, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambroña, encargándome presidir el grupo redactor de la futura Ley Penitenciaria, compromiso adquirido electoralmente por el gobierno de la UCD. Si escasa duda podía tener, el consejo favorable de Gimbernat disipó una vacilación que, ciertamente, no existía. Me incorporé a los trabajos redactores de la futura norma, en enero de 1978, con entusiasmo y tiempo. Como con anterioridad casi todo, la historia, el sistema vigente y el derecho comparado, lo había investigado, no me fue muy difícil pensar en España y en concluir con una disposición que abarcara nuestra mejor historia y la modernidad exigida.

Propio, tal vez, de mi edad y mi pasión, me atreví a decir al Ministro, Landelino Lavilla, que ciertamente había aceptado el valioso encargo pero, a la vez, pedía total libertad para llevarlo a cabo, es decir eligiendo mis colaboradores y asumiendo personalmente toda la responsabilidad. No tuvo inconveniente en aceptar con serenidad la, tal vez, impertinente proposición. Y así se hizo. Durante casi tres meses comenzaron los trabajos de elaboración del Proyecto de Ley que se pararon, relativamente avanzados, con motivo de las vacaciones de Semana Santa de 1978. Fue una fecha trágica que a mi antecesor le dio la muerte y a mí me cambió la vida. El miércoles de esa semana fue asesinado por los Grapos, a la salida de su domicilio madrileño y a la vista de su esposa, el titular del cargo, Jesús Haddad, que perdió la vida indefenso, sin protección, pues no llevaba escolta en aquél momento y dejó un dolor impactante y una grave incertidumbre en el Ministerio. Era el primer Director General de Instituciones Penitenciarias asesinado por los terroristas en nuestra historia y, desde luego, en la transición y todo se llenó de tristeza y de oscuridad. Luego tuve presos a los autores del crimen.

Me enteré de la triste noticia en el mi lugar de vacaciones y, casi de inmediato, recibí la visita del capitán de la compañía de la Guardia Civil de la Unión diciéndome que me llamaban del Ministerio de Justicia. Era otra vez el Subsecretario, Juan Antonio Díaz-Ambroña, que me rogó volver rápidamente a Madrid. Intuyendo el para qué, no dudé en cortar mi descanso y trasladarme a la entonces mi ciudad. Poco consulté a mi familia pues también todo lo presentían. De nuevo tuve el consejo positivo e ilusionado de Enrique Gimbernat, única persona, fuera de mi círculo parental, a la que consulté.

La conversación que mantuve con Landelino Lavilla fue esclarecedora. Tenía 31 años. Acepté el cargo de Director General vacante como algo que era inevitable y, tal vez, deseado. Cuatro frases se me quedaron grabadas entonces, dos mías, una del Presidente Suárez y otra del General Gutiérrez Mellado, Vicepresidente del gobierno. –“Yo, señor, me entrego al cien por cien, solo pido respaldo al cien por cien”– le espeté al Ministro; –“es el supremo instante de la reforma penitenciaria”– dije en mi toma de posesión; –“¿Tiene energía?”– preguntó Suárez, –“y valor”– le contestó Landelino y, por fin, cuando me conoció, en el funeral de Haddad, –“hombre, mi héroe”– me dijo el general, que admiraba sobre todas las cosas a quien ocupara el lugar del caído.

III

Dos tareas fundamentales iban a ocupar mi tiempo: pacificar nuestras convulsas prisiones y avanzar en la redacción de la Ley Penitenciaria. En cuanto a lo primero, el Ministro me dijo sin ambages que “o solucionamos el tema de las cárceles en seis meses, o entregaba las prisiones a Interior”. No sé cómo le convencí de que todo se arreglaría antes del tiempo señalado, sin necesidad de dar la competencia a otro Ministerio, ni sé cuál fue mi convencimiento y fuerza para creérmelo. Los centros penitenciarios estaban bañados con una alta dosis de rebeldía y muy deteriorados. A lo primero habían contribuido los insensatos que instigaban a los reclusos a la violenta protesta para llamar la atención pública y reivindicar así el mismo indulto que había sido otorgado, por dos veces, a los presos políticos, algunos con delitos de sangre. En cuanto a lo segundo, precisamente los motines y deterioros ocasionados por aquella causa habían dejado casi inservibles algunas celdas, galerías y espacios comunes.

La elección del mejor equipo posible fue determinante. En mi domicilio familiar entrevisté a Emilio Tavera y en el Centro Directivo a Jesús Alarcón. A Francisco Bueno Arús únicamente le dije: “te necesito, Paco” y se vino conmigo. Todos hoy lamentablemente desaparecidos, llenaron mi etapa como Director General. No tuvieron dudas en aceptar el encargo respectivo. Los dos primeros, la Inspección y la Subinspección penitenciaria y el tercero el Servicio Técnico-Jurídico, como entonces se denominaba. Tavera fue la tranquilidad y el sosiego. Su gran experiencia mandando establecimientos de toda clase me sirvió de enseñanza. Alarcón sabía de tratamiento. Había creado, años antes, el gabinete psicológico de la prisión de Carabanchel y fue el redactor del luego Título III de la Ley, única materia que dejé, excepto el art. 72, en manos distintas a las mías. Bueno Arús era un científico excepcional. Profesor de la Universidad Complutense, allí le conocí y estudié su gran obra acerca de la redención de penas por el trabajo.

Los tres fueron colaborados con ese tipo de lealtad que no se caracterizaba solamente por asentir cuando yo asentía o negar cuando yo negaba, pues eso, como decía Plutarco, “lo hacía mejor mi sombra”. Obedecían siempre, pero después de discutir brevemente los problemas y razonar las soluciones. Ese fue mi método dentro de la casa y lo sería luego con los parlamentarios al presentarles la Ley Penitenciaria. Lo que también hicieron Alarcón y Tavera fue proporcionarme algunos de los nombres de inspectores y directores de centros esenciales, al margen de los seleccionados directamente por mí y, por su parte, Bueno Arús conmigo despachaba las sanciones y recursos de los internos y, cuando suprimí el Patronato de N.ª S.ª de la Merced, por anquilosado y obsoleto, los beneficios penitenciarios. Faltaba algún tiempo para la

aparición del Juez de Vigilancia Penitenciaria que después, con la vigencia de la Ley, sería el único competente a este respecto.

La pacificación de los centros penitenciarios vino de varias direcciones. En cuanto a los internos más conflictivos, de seguir la táctica de separarlos, dividirlos y clasificarlos. De la promulgación de Ordenes Circulares que anticipaban, en aspectos fundamentales, la Ley, tales como los permisos de salida, el régimen cerrado o la educación. De ampliar el régimen abierto reconvirtiendo prisiones. De introducir la visita vis a vis. De conseguir el dinero e iniciarse la construcción de nuevos establecimientos y proceder a la reparación de los más parcialmente destruidos. De la contratación de funcionarios interinos, asunto que después volveré a mencionar, que aliviaron la escasez de los profesionales y, desde luego, de haber nombrado a los mejores mandos dando un vuelco en la dirección de las prisiones. Los grandes centros vieron una transformación radical en la forma de hacer y de entender la reforma que se estaba gestando. Todos tuvieron mi apoyo pues fue mi responsabilidad mantenerles o designarlos y nunca me arrepentí. Aquí, de nuevo, como ya he dicho, Tavera y Alarcón tuvieron algo que decir. La gran mayoría han fallecido, pero permanecen en mi imborrable recuerdo. Algunos de los que me encontré los cesé según mis apreciaciones. Otros de los directores de las grandes prisiones, fueron removidos por quienes encajaban perfectamente en el cambio deseado. De éstos, ninguno fue sustituido después y me sirvieron con una dedicación impresionante. Sin ellos la reforma hubiera fracasado.

Pensando precisamente en los funcionarios, promoví dos actuaciones que eran de justicia y que les satisficieron. La contratación de funcionarios interinos, por Real Decreto-Ley, de 21 de agosto de 1978, para paliar el grave déficit de plazas, y permitirles el ejercicio del derecho de asociación, por Real Decreto de 20 de julio de 1979. Al negarles su carácter de personal armado en la Ley que se debatía (art. 45), se dejaba expedido el camino para la constitución de tales asociaciones profesionales.

Mis visitas a las prisiones fueron múltiples. Las más significativas fueron por mí recorridas, en ocasiones, repetidas veces. La primera a El Dueso, donde estaban encerrados los miembros de la Copel, organización violenta de reclusos nacida de la rebeldía frente al sistema. La última, a Herrera donde, después, como volveré a citar, el gobierno socialista concentró a los internos etarras. Entre ellas, pisé más de treinta centros y en todos me cercioré de sus problemas y de las peticiones y quejas de funcionarios y reclusos. Todo era un avance y de todo tomé nota para la paralela redacción y consiguiente culminación de la Ley Penitenciaria. De todo tuve. Fugas (Modelo de Barcelona), motines (Badajoz), secuestro de funcionarios (Teruel), la concesión por la autoridad judicial de un permiso, en contra de mi parecer y el de la Inspección, a uno de los presuntos autores de la “matanza de Atocha” (Ciudad Real), un rumor de asalto a un centro, consecuencia del ametrallamiento y asesinato de policías nacionales (Basauri), etc. . . aunque los incidentes eran de cierta menor intensidad y continuidad, así como en más limitada medida de gravedad a los que heredé.

Entre los asuntos más duros recuerdo ahora la decisión tomada respecto a la huelga de hambre de los reclusos, concretamente de miembros de los Grapos, y mi atentado.

En cuanto al primer tema, tuve que retomar mi postura plasmada en mi tesis doctoral, dictando las Ordenes Circulares de 13 de abril y 31 de mayo de 1978. Frente al grave riesgo de la vida o integridad de los huelguistas, el pretendido atentado a su

voluntad, y consiguiente coacción, decaía. Las reglas del estado de necesidad eran tajantes. Había ya suprimido que tal conducta fuera constitutiva de falta disciplinaria, pero ello no tenía por qué significar la libertad de actuación al respecto. Una cosa es que no se derivara sanción y otra consentirla. No me convenció la opinión de quienes únicamente estimaban procedente la alimentación forzosa en los casos de pérdida de consciencia de los presos, pues el grave peligro no se extinguía, y acordé la misma en los supuestos de que este fuera patente y dictaminado médicamente. El delito de homicidio, en comisión por omisión, por la posición de garante, aparecía claro, superior a la mera omisión de socorro. Que la Institución salvara la vida de los huelguistas era lo correcto jurídica y moralmente. Yo no fui Margaret Thatcher, Primera Ministra británica que dejó morir de hambre a diez de los terroristas del IRA presos en esta situación. El deber de velar por la salud de los internos se impuso. Es lo que tiene ser el Estado y no un vulgar criminal.

Por lo que respecta a mi atentado, tengo también precisa memoria de cómo y cuándo aconteció. No lo he narrado por escrito antes nunca y me ha parecido que estas líneas pueden ser el lugar adecuado.

Fue el 10 de abril de 1979, martes Santo, al salir del Ministerio de Justicia camino de casa para almorzar. Como en todos mis desplazamientos yo iba en un Seat 1430 negro y llevaba de escolta un coche camuflado de la policía (un K) de color rojo. Conmigo viajaba siempre, en la parte delantera, además del conductor del PMM, un policía de escolta y en el vehículo trasero otro conductor policía y un inspector. Al detenerse mi automóvil en el semáforo de la calle San Bernardo esquina a la de Malasaña escuché un disparo que, en aquel momento, no supe de donde procedía. Yo le digo a mi escolta —“José Manuel vienen por mí”— y él me dice —“¡échese al suelo!”—, cosa que no hago, pues en ese brevísimo instante pienso que a mí nadie me mata mirando al suelo y lo que veo es a un terrorista, Calero Arcones, en mi ventanilla trasera derecha que intenta disparar y se le encasquilla la metralleta. A la vez, José Manuel N. ha salido del coche gritando a los viandantes que se oculten en los portales y se retiren de las aceras y en ese momento otro terrorista, Novales Gorbea, dispara tres veces con una pistola y los tiros entran por la ventanilla que acababa de dejar el agente y me pasan rozando por el cristal trasero izquierdo, causándome los cristales rotos una leve herida en una mano.

Esos disparos se pierden en la calle y, por extraña coincidencia de la vida, dan en el faro derecho del coche del Letrado Mayor de las Cortes y gran amigo, Nicolás Pérez Serrano, que bajaba por San Bernardo dirección Gran Vía. ¿Cuál ha sido la secuencia entre el primer tiro —el que yo oigo y me pone alerta— y el resto del suceso? El disparo que primero escucho es el de mi escolta del coche de seguimiento, Juan Antonio “Jimmy” G., que dispara a través del cristal delantero del vehículo de escolta donde iba. Ese disparo es también, sin duda, el que desconcierta al terrorista apostado en la ventanilla de atrás del mío, poniéndole nervioso y haciendo que se encasquillase el arma. A la vez, el conductor de ese vehículo policial, en vez de coger la pistola sobre la que estaba sentado, tomó el teléfono de la emisora y así el atentado fue oído, simultáneamente, por la central de la Dirección General de Seguridad. Por eso los coches del comisario Manuel Ballesteros se cruzaron con los míos cuando volvimos de inmediato al Ministerio. —“Director, sabemos quienes han sido”—, me dijo telefónicamente, —“Pues cogedles”— le respondí.

Los terroristas huyeron por la calle San Bernardo abajo y, en su carrera, se cruzaron con el Subsecretario, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, que fue requerido por su escolta a salir de su automóvil. El no haberle reconocido, al no ser su objetivo, posiblemente le salvó la vida.

Desde dentro de la organización o desde su cercanía, se publicaron dos libros “El tazón de hierro” (1989) y “Grapo. Los hijos de Mao” (1991), pura basura, ensalzando, entre otras actuaciones, este crimen frustrado y otras actuaciones cobardes y delictivas.

Los terroristas eran miembros de un comando de los Grapo, dirigido por Sánchez Casas, procedente de Sevilla, con absoluto desconocimiento entonces de Madrid, pues en el sumario declararon que habían revisado la calle del atentado primero “para ver si había algún cuartel o comisaría de policía cerca”, el mismo grupo terrorista que después voló la cafetería madrileña, en la calle Goya, California 47. Detenidos poco después, dos murieron en el enfrentamiento con la policía y el resto fue condenado a 20 años de prisión, por la Audiencia Nacional, por los delitos de atentado y asesinato frustrado, sentencia que no me molesté en conseguir. Todos cumplieron su pena y la mayoría han fallecido. Son de esas muertes que nada me conmueven ni me importan. La misma banda armada, pero distintos miembros, pues yo los tuve en prisión desde entonces, fue la que, un año antes, se cobró la vida de mi antecesor en el cargo, Jesús Haddad Blanco.

Siempre pensé que el atentado estaba incluido en el sueldo. La dura situación no alteró mi compromiso, firme y generoso, a la vez, con la materia penitenciaria, pues todo estaba ya orientado y definido. No me hizo cambiar ni conturbó mi ánimo. Cuando Interior completó mi escolta con una unidad de contravigilancia, rogué al Ministro que me la suprimiera pronto pues “otras valiosas vidas había que proteger”. Únicamente, poco después, soñé que volvía a ser atacado en la puerta de mi piso y en un parque público. Eso fue todo.

Pero con anterioridad, sin saberlo, ya había estado en el punto de mira del comando. Fue en el puente de San José de ese mismo año, en un bar de la plaza de mi pueblo. Allí, haciéndose pasar por abogados, llegaron a hablar conmigo. Tal vez la presencia de la pareja de servicio de la Guardia Civil y la relativa distancia a la salida rápida, por la carretera de La Coruña, les hizo desistir del empeño. Desde luego mi presencia y la de entonces mi esposa y la del dueño del local, no. Fue éste quien identificó a los terroristas días después, cuando agentes de la brigada de información le ensañaron las fotografías de los terroristas.

Por la tarde del mencionado día 10 acudí, como una jornada más, al Ministerio. Allí recibí cuantas llamadas me fueron posible atender, de mi maestro, altos cargos, magistrados, funcionarios y compañeros de Universidad. Con anterioridad, en casa, me habían llamado mis padres, Adolfo Suárez y Landelino Lavilla. Los primeros, de vacaciones en la playa, quisieron volver inmediatamente a Madrid, mas les disuadí de hacerlo pues todo había ya pasado. El Presidente, preocupado y atento, ofreciéndome su apoyo para cuanto deseara. El Ministro, detenido en la carretera a Cazorla, por la Guardia Civil que le puso al día del hecho, me mostró toda su preocupación, cariño y respeto. Para él, la historia trágica, el asesinato de su Director General de Instituciones Penitenciarias, podía haberse repetido.

IV

Mientras tanto, la tramitación de la Ley General Penitenciaria seguía su curso. La discusión parlamentaria en Comisión y Ponencia del Congreso de los Diputados no pudo ser más fácil. Se hizo comprender a los miembros de la Cámara, de todos los partidos del arco, que participaban en las sesiones, muchos antiguos clientes míos del TOP y otros, amigos desde lejos, que era una norma de todos y para todos y que, en consecuencia, debían sentirla también como suya, no únicamente del Gobierno. Que sirviera durante años para cualquier gobernante. Y por suerte de la vida, así fue. Por eso el debate fue siempre sereno y profundo, explicando las causas y motivos de cada precepto, su necesidad intrínseca, pactando el texto entre quienes intervenían en el debate. Y por ello no hubo enmienda a la totalidad en el Pleno del Congreso que la aprobó antes de pasar al Senado, siendo las enmiendas parciales meramente testimoniales. El denominado “consenso” se impuso. Suárez lo impulsó para cualquier debate de entonces, bien en el constitucional, en el laboral –con los Pactos de la Moncloa– o en esta disposición. Sabía gobernar con el diálogo y la firmeza. Fue un magnífico, intenso, cercano y ejemplar Presidente.

La introducción al debate la llevé a cabo, en la Comisión de Justicia del Congreso, dando elemental cuenta de nuestros antecedentes penitenciarios. Hablé del pietismo de Concepción Arenal, del sistema progresivo de Montesinos y Cadalso y de la ideología tutelar de Salillas. Este pasado reunía la mejor historia del ramo y no podía arrumbarse. Era rechazable, en cambio, el conjunto de Reglamentos franquistas, a excepción de las reformas habidas en 1968 y 1977, con la introducción de un atisbo de tratamiento, y claramente recuperable la redención de penas por el trabajo. La Central de Observación y la creación del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias, y sus variadas especialidades, también fueron por mí mencionadas como avances significativos de nuestro Derecho penitenciario. De seguido, les anticipé la Exposición de Motivos de la Ley y la necesidad de la pena de prisión, calificada allí como un “mal necesario”, frase que encerraba, de una manera clara, mi pensamiento.

Lo primero en aceptar los diversos ponentes fue ratificar el breve texto que les presenté. No servían de ejemplos las Leyes comparadas del mismo periodo. Tanto Suecia (1974), Italia (1975) o Alemania (1976) acumulaban normas de preceptos cuantiosos y enormes más parecidas a un Reglamento que a una disposición programática. 80 artículos confirmaron la letra de la Ley, con disposiciones transitorias y finales. Así quedó conformada y así se comenzó a trabajar en ella.

Lo que después, de inmediato, se acordó fue la orientación de las penas privativas de libertad. Como había redactado el art. 25 CE no fue complicado prácticamente transcribirlo. La reeducación y la reinserción social se plasmaron en el art. 1 de la norma penitenciaria como frontispicio de intenciones. Después, en el tratamiento, art. 59, se ratificó como objetivo del mismo. La técnicamente llamada “relación especial de sujeción” y los correspondientes derechos y deberes entre la Administración y los reclusos se reflejaron en el Título Preliminar.

La distinción entre régimen y tratamiento fue un acierto. El primero se refiere al hombre como persona y el segundo como recluso. La lección de humanidad que se extiende por el régimen penitenciario es de resaltar. Se le permitió votar al recluso en el referéndum constitucional, por Orden Circular de 16 de noviembre de 1978 y en todas las demás citas electorales; el interno dispondrá de una celda de medidas mínimas y

acondicionada, será llamado por su nombre, llevará ropa propia aseada que no uniforme, se alimentará adecuadamente, podrá acceder a la instrucción, a la educación, a la sanidad, a la asistencia religiosa y al trabajo, definido como “elemento fundamental del tratamiento” (art. 26), por concesión al grupo Socialistas de Cataluña, y al subsiguiente derecho a la prestación de desempleo; tendrá visitas familiares, el régimen disciplinario que se les aplique será equilibrado, sin aislamientos celulares extremos; logrará disfrutar de permisos de salida y de otros beneficios penitenciarios, alcanzará el régimen abierto y podrá presentar quejas e interponer recursos. Todo fue asumido y aceptado sin especial discusión. Incluso, en aras del compromiso, se incluyó en el texto legal la clasificación entre delitos dolosos e imprudentes, patrocinada por Minoría Catalana, sin fundamento criminológico alguno.

Muchos de los parlamentarios de partidos de izquierdas habían estado en la cárcel durante el franquismo –alguno condenado a muerte– y sabían del avance del que se hablaba y se reflejaba en la norma. Por eso, todo se iba aceptando sin mayor discusión. Incluso el régimen cerrado no suscitó mayor debate. Estaban demasiados recientes los episodios de deterioro y destrucción de centros, situación ya reconducida por mi Circular de 24 de julio de 1978, sobre un sistema de “vida mixta”, como para hacer decaer el propósito de disponer de establecimientos de primer grado que, aunque no fueran muy numerosas, estarían esperando a los más violentos.

Otra cosa era suprimir las celdas bajas de las prisiones de la Modelo de Valencia y Carabanchel, o desistir, en cuanto se pudo, de las sujeciones en psicópatas de Huesca o, en el establecimiento cartagenero, murado y cercado de un foso, de los perros de la Guardia Civil que lo circunvalaban. Y ello se iba explicando y exponiendo a nuestros parlamentarios que, atónitos algunos de ellos, entendían perfectamente el cambio que se estaba procurando y produciendo.

Hablando de establecimientos algunas cosas se determinaron, ciertamente importantes. En primer lugar que los traslados, siempre en furgones de la Guardia Civil, por motivos disciplinarios o de conveniencia regimental o de tratamiento llevados a cabo por el Centro Directivo, fuera exclusiva competencia de éste. Como antecedente figuraba el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 1975. En segundo término, que los viejos centros, edificados según el modelo radial o de estrella, deberían quedar arrumbados. La construcción en horizontal se imponía. La prisión modular aquí nace y serán los módulos, no las prisiones, los que estarán separados por grados de tratamiento penitenciario, de tal forma que un mismo local de cumplimiento podrá contener delinquentes de diferentes tipos delictivos y de distinta clasificación. De ahí, que la cifra ideal aproximada de internos se fije en 350 por unidad, no por prisión, cosa que por módulos puede llevarse a cabo. Ilusoria fue, a este efecto, rebajar esta cifra a 150 reclusos, propuesta, con la mejor intención, por Socialistas de Cataluña.

Precisamente este mismo artículo (el 12) se refería a tratar de no procurar el desarraigo social de los reclusos y de ahí, se dedujo por algunos que era obligación el estar situados estos en los centros más cercanos a su población de origen o residencia. Nunca fue así ni la disposición decía eso. Escrita en facultativo –de lo que mucho me cuidé– pues dice “se procurará”, posibilitó la salida del País Vasco de los internos de ETA y su concentración en la prisión de Soria, relativamente lejos de sus centros originarios y de la fanfarria que cada día se organizaba por sus simpatizantes en las

puertas de Martutene y Basauri. Allí permanecieron hasta que Herrera suplió aquel centro, posteriormente, como lugar de encierro, por Orden de 26 de octubre de 1983. La posibilidad de que los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado (como se denominaban entonces) vigilaran el interior de los centros que contenían a los reclusos más peligrosos, se estableció en la Disposición Final 1ª sin rechistar. Únicamente la expresión definitiva “temporalmente”, referida a tal intervención excepcional, quiso ser matizada por el PSOE indicando el plazo máximo de tres meses, cosa que podía ser razonable, pero que no se creyó necesaria aceptar.

Los parlamentarios tuvieron noticia puntual de este gesto de reunir a los etarras en la prisión castellana (y a los Grapos en Zamora). Nadie se opuso ni interpeló al gobierno al respecto. Todo era contado verazmente y la realidad de la peligrosidad extrema de los terroristas se impuso.

El tratamiento se llevó a Título aparte (el III) en la Ley. Las ciencias de la conducta y su aplicación por especialistas eran la metodología aplicada. Alarcón redactó este aspecto verdaderamente novedoso y esencial del texto. Ni antes en nuestra legislación ni en la comparada actual, se especificaba el mismo. Fueron los artículos que menos discusión parlamentaria suscitaron. La competencia y el conocimiento de su redactor fue el aval para que aquello sucediera. Únicamente, y muy poco, se debatió el art. 72. Ciertos diputados en Comisión, no así Socialistas de Cataluña, quisieron mantener la tradicional denominación de “régimen progresivo” como el sistema de ejecución de la pena privativa de libertad. Era verdad que la historia pesaba y que Montesinos y, sobre todo, Cadalso, lo habían instaurado y desarrollado como modelo de cumplimiento, con sus acortamientos de condena al ir ascendiendo el recluso de grado penitenciario hasta alcanzar la libertad condicional. Pero faltaba la mención a la creación de Salillas, la ideología tutelar individualizadora, base del tratamiento. Para salir del leve escollo, propuse la redacción que hoy rige en el precepto: “sistema de individualización científica, separado en grados”, como el modelo de ejecución de las penas de prisión, integrando y refundiendo ambos pensamientos, es decir lo mejor de nuestro penitenciarismo. Se aceptó sin vacilación.

La culminación de todo el sistema fue la introducción de la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria (Título IV de la Ley). Vista su vigencia y situación en países tan cercanos como Francia o Italia, entre otros, que contemplaban la actuación de esta autoridad judicial en la ejecución de las penas, especialmente, en las privativas de libertad, era el momento de incorporarla a la Ley Penitenciaria española. Incluso se hizo con mayores competencias pues no únicamente se aceptaron las penitenciarias, sino también las penológicas.

Entregado a la historia, pues había presencia en el mismo de oficiales generales, antes, el Patronato de N.ª S.ª de la Merced, dictaminaba acerca de los beneficios carcelarios, uno de los cometidos más trascendentes que se entregaron al nuevo y especializado juez. Yo presidí las escasas reuniones que tuvieron lugar en mi primera etapa en el cargo, dejándolo decaer enseguida. No podía aceptarse que el pasado delincucional de una persona condenada primara sobre una buena conducta desarrollada en el centro. Ni se permitía el ascenso de grado ni alcanzar la libertad condicional por aquellos viejos motivos. Suprimido el anquilosado organismo, Bueno Arús y yo asumimos la tarea, junto con las referidas al derecho disciplinario interno, de revisar las propuestas de los centros o decidir directamente al respecto. No obstante, era evidente que ello

no bastaba, pues la Administración seguía siendo, invariablemente, juez y parte. Era imprescindible la intervención del poder judicial en la delicada materia, como así fue desde entonces.

La futura competencia de las Comunidades Autónomas en la ejecución de la legislación y gestión penitenciaria se acogió en el texto. Las enmiendas de Minoría Catalana y Socialistas fueron, así, determinantes para su aceptación, lo que fue concordante con los Estatutos vasco y catalán. A este respecto, y como Landelino Lavilla no tenía muy clara la mención, no tuve empacho en ponerle de manifiesto que el PNV jamás llevaría a cabo, con efectividad, la mencionada responsabilidad pues no le interesaba entonces, aunque clamara “de boquilla” por los etarras presos, y que Cataluña, en aquel momento, no era el problema.

El art. 81 de la Constitución establecía la naturaleza de Ley Orgánica para cuantas disposiciones afectaran a los derechos fundamentales de las personas. La Penitenciaria así de lleno lo hacía y por eso recibió tal calificativo. Fue la 1/1979, de 26 de septiembre, primera en nuestra historia de desarrollo constitucional. Aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados y por aclamación en el Senado nunca se vio, ni creo se volverá a ver, cosa igual. La referencia del volumen “Trabajos Parlamentarios” (1980) a ella dedicados, recopilados por el letrado de las Cortes, Fernando Sainz Moreno, hijo de mi catedrático de Hacienda Pública de la Complutense, Fernando Sainz de Bujanda, dan buena muestra del general acuerdo. El aplauso que recibí en el Senado lo llevo siempre en mi espíritu y en mi pensamiento. El haberla discutido entre todos propició la referencia única. La generosidad de nuestros parlamentarios se correspondía con su identificación con un texto meditado y sentido por ellos.

Fue uno de los éxitos merecidos del gobierno de la UCD y de su Presidente, Adolfo Suárez. A él y al Ministro Lavilla, ya Presidente de las Cortes, les ofrecí la Ley cuando me despedí del cargo. –“El Derecho penitenciario español te estaba esperando”– entonces me dijo Suárez, y yo sentí que la misión estaba cumplida. Cuarenta años después sigue vigente la norma. Este fue el legado de aquella legislatura, imposible de olvidar, conformada por políticos entregados, en cuerpo y alma, sin egoísmos ni partidismos, a la causa reformista y que, además, actuando así, propiciaron el merecido prestigio de la Institución Penitenciaria.

Margarita Aguilera Reija

Abogada de ACOPE

(Asociación de colaboradores con las mujeres presas)

Mujeres en prisiones españolas

SUMARIO

I.- FALTA DE ESTUDIOS. II.- ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO. III.- CUANDO UNA MUJER ENTRA EN PRISIÓN SUFRE UNA TRIPLE CONDENA. IV.- VICTIMIZACIÓN PRIMARIA Y CRIMINALIDAD Y VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA. V.- NORMATIVA PENITENCIARIA EN RELACIÓN A LAS MUJERES PRESAS. VI.- CONCLUSIÓN Y PROPUESTA. VII.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- FALTA DE ESTUDIOS

Lo primero que sorprende, cuando profundizamos en este asunto, es la falta de estudios que aborden el tema de la mujer delincuente: casi todos los estudios analizan a los hombres cuando delinquen, pero no a la mujer.

“Esta invisibilidad de las mujeres en el ámbito penitenciario provoca que se planifique una política penal y penitenciaria desde la ausencia o la negación. Al no tratar de manera diferente lo distinto, se producen situaciones de discriminación e injusticia. Mientras se sancionen igual situaciones que no lo son se reproduce una situación de desigualdad real, profunda e intrincada. La mujer ha estado y está ausente del discurso punitivo”¹.

¹ Elena Azaola, 1995.

II.- ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

La tasa de encarcelamiento en España está en 118,7 por cada 100.000 habitantes, **muy por encima de la media de los países europeos**². En las cárceles españolas hay el doble de presos que, por ejemplo, Finlandia o Suecia, fruto del aumento de la duración de las penas en los sucesivos códigos penales.

En paralelo, la tasa de delitos en España es un 27% menor que el promedio de la Europa de los quince (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, España, Francia, Portugal, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia), ocupa el tercer puesto en el ranking de los países más seguros y está muy por debajo de países considerados muy seguros, como Suecia, Dinamarca o Finlandia.

En España la duración de las penas de prisión es más del doble que la media europea. Por ejemplo, nuestras penas duran nueve veces más que en Dinamarca. Este aumento de las penas se ha debido a continuas reformas del Código Penal que han incrementado la dureza del sistema punitivo. Si tuviéramos una tasa de encarcelamiento acorde a nuestra tasa de criminalidad y a la media europea, nuestra población penitenciaria debería ser un 50% menor³.

En el mismo sentido, España tiene el índice de mujeres presas con respecto al total de la población penitenciaria de los más altos de Europa. En general, y como término medio, en Europa hay 5 mujeres en prisión por cada 95 hombres (3,3% en Francia, 4,6% en Reino Unido, 4,3% en Italia, 4,3% en Bélgica, 6% en Portugal, 5,4% en Países Bajos, 4,1% en Austria y 4% en Irlanda)⁴. El promedio mundial de mujeres reclusas es del 4%⁵. En España este porcentaje es muy superior, ya que se sitúa en el 7,53%⁶.

Este alto índice de mujeres presas no se corresponde con una mayor criminalidad de la mujer, sino con una mayor penalización de ciertas conductas o con prioridades en las políticas de orden público.

Entre los años 1990 y 2009 la población reclusa fue creciendo hasta llegar a su punto máximo en el año 2009, pero a partir de 2010, gracias a la reforma de la Ley 5/10⁷ la población ha ido disminuyendo un 30%, si bien el porcentaje de mujeres en prisión apenas ha variado⁸.

² Otros países de nuestro entorno tienen una tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes mucho menor (77 en Alemania, 74 en Noruega, 57 en Suecia, 57 en Finlandia, 59 en Países Bajos, 89 en Bélgica, 97 en Italia, 94 en Austria, 80 en Irlanda, 78 en Croacia y 64 en Eslovenia), según datos facilitados por la web Prison Insider 2018, <https://www.prison-insider.com/signin>.

³ Informe ROSEP 2015.

⁴ Según datos publicados por la web Prison Insider 2018.

⁵ Según datos publicados por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios del King's Collage.

⁶ Según datos facilitados por la web de SGIP a fecha de diciembre de 2018.

⁷ Esta Ley redujo las penas de los delitos relativos a las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psico-trópicas e introdujo una atenuante que permite al juzgador rebajar la pena en un grado, en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable.

⁸ El porcentaje de mujeres presas en los últimos años apenas se ha movido del 8 al 7,5%.

TOTAL PRESOS	HOMBRES	MUJERES
58.883	54.449	4.434
100%	92,47%	7,53%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIP (Estadística Penitenciaria).

III.- CUANDO UNA MUJER ENTRA EN PRISIÓN SUFRE UNA TRIPLE CONDENA

1. Social

Cuando la mujer comete un acto delictivo rompe con el rol que la sociedad le ha encomendado (esposa obediente y madre ejemplar). *La sociedad en su conjunto reprocha con más dureza a la mujer que al hombre cuando comete un delito*, porque al delinquir e ingresar en prisión la familia queda abandonada y, por lo tanto, la mujer “incumple” con su obligación primordial⁹.

No es extraño que los profesionales de la Institución Penitenciaria reprochen a una mujer que ingresa en prisión el no haber sabido atender y cuidar a sus hijos o que estos estén en un centro de acogida. Sin embargo, no se suele valorar esta conducta en los hombres, y mucho menos se convierte en un reproche. A los hombres solo se les recrimina la conducta infractora penal en sí.

El discurso de la legislación penitenciaria y de la Institución Penitenciaria pone de manifiesto el interés en los menores y no por las madres, ya que una **madre presa ha perdido toda su credibilidad como madre**. Las peticiones de la mujer presa en relación con sus hijos son percibidas como utilitaristas, egoístas y manipuladoras, ya que la sociedad en general convierte a la mujer presa en una “anti-mujer”.

2. Personal

La mujer presa va a sufrir un terrible desarraigo familiar con su ingreso en prisión, ya que en la mayoría de las ocasiones su pérdida de libertad va a implicar la desintegración de la familia (hijos, esposo), puesto que eran ellas las que sostenían la unidad familiar. Esto último no siempre sucede si es el hombre el que entra en prisión, ya que son ellas las que mantienen el rol de “cuidadoras”.

Estudios hechos en Inglaterra y Gales¹⁰ ponen de manifiesto las situaciones familiares y las desigualdades de género que afrontan las mujeres cuando ingresan en prisión:

- El 25% de las mujeres encarceladas declaraban que el padre de sus hijos los estaba cuidando, frente al 92% de los hombres encarcelados que declaraban que sus hijos estaban al cuidado de sus madres.

⁹ Según el informe MIP, el 70% de las mujeres encarceladas tienen hijos. Por su parte, el Defensor del Pueblo Andaluz en su informe sube la cifra al 80%, y el número de hijos por mujer es de 2,75%, muy superior a la media de hijos de las mujeres en España. Mapelli (2013) añade que el 51% de las reclusas vivían con sus hijos antes del ingreso en prisión.

¹⁰ Informe MIP 2005.

- El 12% de los hijos de mujeres presas estaban con padres adoptivos o familias de acogida, mientras que de los hijos de hombres que estaban presos solo el 2% estaban adoptados o acogidos.
- Solo el 5% de los hijos de las mujeres presas permanecen en su hogar después de que su madre haya sido condenada.

La realidad española es bastante parecida. A modo de ejemplo, en Andalucía¹¹ solo el 20% de los hijos estaban con su padre, el 38% con la familia extensa materna y el 6% con la paterna, y el 10% en acogimiento preadoptivo o adoptivo o en un centro de menores. Solo el 17% se había independizado¹².

Esto **desmiente la idea de la mujer reproductora dependiente del hombre productivo**¹³. En el caso de estas mujeres no son sus maridos los que les dan el apoyo económico, ni se establecen como hombres proveedores¹⁴. Un claro ejemplo de este modelo matrifocal en la unidad familiar lo representan las mujeres extranjeras presas. Hasta un 84% de estas mujeres que viajan con droga a nuestro país lo hacen por una necesidad económica de sostener a la familia, siendo ellas las “jefas del hogar” o “cabezas de familia”¹⁵.

Antes del encarcelamiento, estas mujeres se encontraban en una situación de vulnerabilidad y exclusión social con grandes dificultades para sostener solas la unidad familiar. Y una vez presas reciben pocos apoyos para mantener los lazos familiares durante el ingreso o para recuperarlos a la salida.

Por otra parte, si la identidad de estas mujeres se construye en gran medida con la formación de una familia y la crianza de los hijos, el ingreso en prisión y la pérdida de la unidad familiar va a suponer una **quiebra importante en su identidad como mujeres**.

Además, la pérdida de los hijos las hace entrar en un **proceso de culpabilización** que agrava terriblemente la condena y pone en peligro su equilibrio mental y personal. En las cárceles de hombres las familias son sentidas como el apoyo y el sostén de los presos durante la condena. Sin embargo, en las cárceles de mujeres las familias son sentidas como aquello que se ha abandonado y es causa de culpa permanente.

Estudios en Inglaterra y Gales¹⁶ constatan un riesgo de suicidio de 5 a 6 veces mayor entre los hombres reclusos, comparados con la población general; sin embargo, en las prisiones de mujeres el riesgo es 20 veces mayor. Por lo tanto, no se trata de una

¹¹ Informe del Defensor del Pueblo Andaluz 2006.

¹² Datos parecidos son los recogidos de las mujeres atendidas por Acope en la prisión de Brieva en el año 2018: el 12% de los menores están en acogimiento preadoptivo o adoptivo o en un centro de menores. Solo el 18% de los hijos están con su padre, el 37% con las abuelas y el 10% con otros familiares. Tan solo el 23% de los hijos de estas mujeres presas son mayores de edad. Otro dato que nos llama la atención es que en el 19% de los casos estos menores no viven juntos.

¹³ Informe MIP 2005.

¹⁴ En el mismo sentido, Mapelli (2013) apunta en su investigación que el sostenimiento de la economía familiar es soportado principalmente por la mujer, ya que tan solo en el 36% de los casos el compañero o esposo aportaba ingresos a la unidad familiar, frente al 69% de las reclusas que afirmaban ser responsables o corresponsables de la entrada de ingresos económicos en el hogar.

¹⁵ Ribas, Almeda y Bodelón, 2005.

¹⁶ Fazel S., Kling B., Hawton K. y Grann M. “Prison suicide in 12 countries: an ecological study of 861 suicides during 2003-2007”. *Soc. Psychiatry Epidemiol*, 2011.

conducta determinada por su sexo, por su “naturaleza”, sino que se trata de una forma de responder y de reaccionar a la cárcel¹⁷.

Por otro lado, está comprobado que las mujeres presas sufren una **sobremedicación**¹⁸. Esto se puede deber a distintos factores como son la falta de personal y el uso de la medicación como mecanismo de control de la población reclusa, por la forma que tienen las mujeres de responder al encarcelamiento o por los estereotipos de género –según los cuales las mujeres son, por naturaleza, más propensas a enfermedades mentales, más histéricas, más sensibles, más depresivas, etc.–. El resultado es una sobremedicación psiquiátrica de las mujeres que actúa en contra de su salud y dificulta los posteriores procesos de inserción social. Frente a esta sobremedicación se echa en falta un tratamiento psicológico y terapéutico que aborde el problema en su globalidad.

3. Penitenciaria

La mujer va a tener unas condiciones de cumplimiento más duras que el hombre por ser mujer.

Las mujeres presas cumplen condena mayoritariamente en cárceles de hombres. De hecho, solo un 20% cumple su condena en cárceles para mujeres (Alcalá-Meco, Brieva y Alcalá de Guadaíra).

Esto trae consigo una serie de discriminaciones importantes:

Implica que tienen que **convivir en un solo departamento todas las mujeres sin ningún tipo de separación**: las reincidentes y las primarias, las preventivas y las penadas, delitos de gravedad muy diversa, de países y culturas distintas, las que consumen drogas y las que no, mujeres de edades diferentes, las enfermas y las sanas, madres con niños. De este modo se incumple un principio fundamental del tratamiento penitenciario que es la separación de los internos según su perfil social y criminológico. Esto sí se suele cumplir en las prisiones de hombres.

Se les aplica de modo indiscriminado medidas de control y vigilancia existentes en las prisiones de hombres, sin que estas medidas se ajusten al peligro real que representa la población femenina. Así, el perfil criminológico de la mujer delincuente es diferente al del hombre: es muy inferior el empleo de fuerza, violencia o intimidación en la comisión de sus delitos, y cuando se cometen delitos contra las personas (homicidio, lesiones, etc.) no suele haber reincidencia. A pesar de esto, se acuerda más la prisión preventiva para las mujeres (15%) que para los hombres (14%)¹⁹.

Delitos CP 95 (2017)	HOMBRES	MUJERES
Contra el patrimonio	36,2%	34%
Contra la salud pública	20%	32%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIP (Estadística Penitenciaria).

¹⁷ En España, en 2017, hubo 35 suicidios, sin embargo al no estar este dato segregado por sexo no podemos hacer ninguna valoración.

¹⁸ Estudio Sistema de Indicadores de Discriminación Penitenciaria (SINDISCRIP) de 2011.

¹⁹ Según datos del Informe General 2017 de la SGIP, página 20.

Si analizamos en detalle los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, vemos que los delitos que más cometen las mujeres son los que se realizan sin empleo de violencia o fuerza, un patrón de conducta muy diferente al de los hombres.

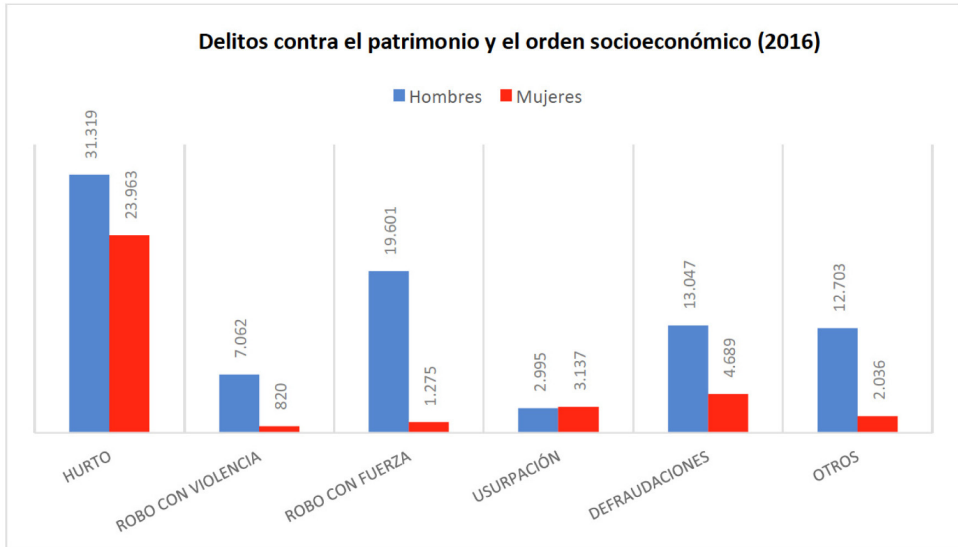


Tabla elaborada por Carmen Juanatey Dorado²⁰ a partir de datos del INE (condenados adultos).

Llama también la atención que el régimen penitenciario establecido para los hombres se traslade automáticamente a las mujeres sin tener en cuenta su idiosincrasia ni sus circunstancias. En escasas ocasiones son mujeres las que se amotinan, hacen uso de la violencia o generan situaciones de riesgo. Sin embargo, al cumplir condenas en cárceles de hombres sufren las mismas medidas de seguridad: alambradas, controles, registros, cacheos, etc.²¹. A este respecto, la cárcel de mujeres de Brieva en nada se diferencia de una cárcel de hombres en cuanto a las medidas de seguridad y estructura de la prisión. La cárcel de Alcalá de Guadaíra se diseñó para ser una prisión militar. Y la cárcel de Alcalá-Meco era una cárcel para jóvenes que se reconvirtió en un centro para mujeres al cerrarse Carabanchel.

Muchas de las tensiones en los módulos de mujeres se deben a que no hay ninguna separación interna entre ellas. Si los hombres tuvieran que cumplir condena todos juntos, el nivel de conflictividad en los centros aumentaría dramáticamente.

Pero, lo que es más, a las mujeres *se les exige más docilidad y sumisión que a los hombres*. Por eso, cualquier conducta de rebeldía o enfrentamiento con la Institución Penitenciaria se sanciona con más dureza. De hecho, la que fue directora de la cárcel de Alcalá de Guadaíra destacó en un estudio sobre mujeres presas que, a pesar de que

²⁰ Carmen Juanatey Dorado, 2018.

²¹ Elena Azaola, 1995.

las mujeres no generaban conflictividad regimental, era porcentualmente muy alto el número de “sancionadas y primeros grados”²². Las razones que daba para ello son:

- Departamentos pequeños y sobresaturados, donde los roces y problemas de convivencia son más acusados (lo que provoca peleas entre compañeras por nimiedades), donde no existe la intimidad y no puede la reclusa apartarse de la fuente de conflicto y solicitar traslado a otro módulo.
- Inactividad, falta de talleres y trabajo, por lo que los momentos ociosos compartidos facilitan los problemas. Frecuencia de la agresividad verbal y manifiesta, que provoca un alto número de sanciones (insultos y malas contestaciones entre compañeras y hacia el funcionariado).

Las cifras confirman esta mayor reprobación que sufren las mujeres: se las sanciona más que a los hombres con faltas muy graves (24,45% frente al 22,36%) y con faltas graves (58,23% frente al 48,22%), y se las clasifica más en primer grado (0,89% frente al 0,68%).

A pesar de esto, la agresividad real es mínima, y en las peleas no se utilizan objetos preparados al efecto, sino que los enfrentamientos suelen ser corporales o con aquello que tienen a mano, y sin mayor trascendencia. En una pelea entre hombres se sacan pinchos, cuando es entre mujeres se dan con la silla o se tiran del pelo. En el último informe de Instituciones Penitenciarias²³ el número de hombre y de mujeres que están en primer grado penitenciario es similar (2,2% de las mujeres y 2,3% de los hombres), lo que significa que las mujeres son castigadas con más dureza que los hombres.

Otro dato significativo es que la mayoría de los centros están regidos por hombres, incluso los mandos intermedios (jefes de servicio), y se imponen normativas internas y de organización directamente redactadas para los hombres, y esto también ocurre en prisiones de mujeres.

Al tener que vivir en su mayoría en un **departamento segregado de una prisión de hombres**, las mujeres tienen un acceso más restringido, cuando no están excluidas, del uso y disfrute de las instalaciones comunes de la prisión (polideportivo, biblioteca, salón de actos, locutorios, sala de oración, enfermería, talleres productivos, etc.). Hay que decir que en los últimos años se han ido abriendo algunos espacios a la participación de las mujeres, pero lamentablemente aún queda mucho por andar.

En la mayoría de los centros las mujeres no tienen un acceso a la **enfermería** por ser de uso exclusivo para los hombres. Si las mujeres enferman deben permanecer en sus celdas o, en casos graves, salir al hospital.

En Valladolid el acceso de las mujeres a la **biblioteca** está vetado y deben solicitar los libros por instancia según la relación de libros que figura en un catálogo.

En la mayoría de los centros no hay departamento de **primer grado** para mujeres²⁴. Si una mujer es sancionada debe cumplir la sanción en el mismo módulo, de este modo sus salidas al patio son más restringidas de lo normal. Y si es regresada a primer grado será trasladada de prisión y, lo más probable, de provincia.

²² Concepción Yagüe Olmos, 2002.

²³ Informe General 2017 de la SGIP, página 31.

²⁴ Solo cuentan con módulo de primer grado las prisiones de Brieva, Picassent, Albolote y Topas.

Por otra parte, con frecuencia comprobamos que los **traslados entre prisiones** se demoran más con las mujeres que con los hombres, ya que al ser minoría van más lentos.

Otra consecuencia negativa de que las mujeres cumplan condena en un único módulo dentro de una cárcel de hombres se ha puesto de manifiesto cuando la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha potenciado los **Módulos de Respeto** en los centros penitenciarios y han transformado el único módulo de mujeres en un Módulo de Respeto. Este cambio ha convertido el Módulo de Respeto en la única opción posible, dejando vacío de contenido uno de los principios fundamentales de estos programas: la voluntariedad. Esto ha generado muchas disfunciones: la sumisión al programa sin compromiso, sin convencimiento ni voluntad de un grupo muy importante de mujeres, el traslado de centro y de provincia de las mujeres que no han aceptado el programa, con el consiguiente desarraigo, y la concentración de todas las “expulsadas” en cárceles como la de Brieva, que tiene dos módulos de segundo grado: uno de respeto y otro el de las “expulsadas”.

La creación de Módulos de Respeto se ha convertido en una oportunidad para los hombres, pero no podemos decir lo mismo en las cárceles de mujeres, ya que se ha convertido en muchos casos en un sistema de sumisión o exclusión.

Tienen *menos recursos económicos, materiales y personales, así como menos programas educativos, culturales y recreativos*, al resultar estos menos rentables por razones numéricas.

Esta menor disponibilidad de recursos contrasta con la actitud de las mujeres, más participativas y más colaboradoras con los programas de tratamiento. Así, el 47% de las mujeres participan en actividades educativas escolares frente al 31% de los hombres, y en actividades educativas universitarias la participación de las mujeres es del 56,5% frente al 36,7% de los hombres²⁵.

Llama la atención que, según cifras del informe de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de 2017, en las actividades deportivas organizadas por la Institución participaron un 9,71% de los hombres presos frente al 4,43% de las mujeres reclusas.

Los programas de tratamiento **no integran la perspectiva de género**²⁶. Numerosos estudios realizados desde el ámbito socio-sanitario manifiestan que existen diferencias muy significativas en el consumo de drogas por parte de los hombres y de las mujeres y alertan de la necesidad de impulsar programas de atención a la drogodependencia específicamente para mujeres. Así, el tipo de droga consumida, el ciclo vital, las motivaciones, la estigmatización o la respuesta familiar difieren en función del género.

Por ejemplo, la percepción social sobre las mujeres adictas es mucho más negativa que hacia los hombres, especialmente si se trata de drogas ilegales y si son madres. Debido a ello las mujeres adictas son más propensas a recibir maltrato físico y psíquico y abusos. Muchos estudios relacionan el sufrir malos tratos previos o la prostitución con el inicio en el consumo de drogas. A su vez, la adicción suele suponer el

²⁵ Informe General 2017 de la SGIP, páginas 85 y 86.

²⁶ MIP 2005.

abandono del marido, los hijos y los padres, porque la mujer adicta deja de ser vista como buena madre y buena esposa.

El género también influye a la hora de seguir un proceso de deshabituación, ya que las cargas familiares y el temor a ser etiquetada como una “mala madre” suponen una barrera para la iniciación del tratamiento²⁷.

En las prisiones de mujeres hay **menos talleres productivos**, y los que tienen son los más duros, los peor pagados²⁸ o los que han sido rechazados en los centros penitenciarios de hombres. Además, el tipo de trabajo ofertado es de cadenas de montaje y, por lo tanto, es rutinario y aburrido²⁹. Para el desempeño de estas tareas no se necesita ninguna habilidad laboral de ningún tipo y no preparan para su incorporación al mercado laboral una vez obtengan la libertad. Por el contrario, a los hombres se les ofrecen trabajos con valor en el mercado laboral, como carpintería, pintura, artes gráficas, encuadernación, construcción, etc.

Un hecho que llama la atención y pone de manifiesto el olvido al que están sometidas las mujeres es que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias entiende que todo traslado implica la finalización de la relación laboral, y esto no cambia si el traslado es motivado por un parto. De este modo, a la mujer que trabajaba y finaliza su relación laboral por el traslado para el parto, **se le va a negar la prestación de baja por maternidad**. Este traslado, por otra parte, no es voluntario, sino que se produce porque solo hay unos pocos centros preparados para mujeres con niños.

Al igual que en el caso de los talleres productivos, también hay **menos talleres formativos**, y los que hay refuerzan **el rol doméstico** (corte y confección, peluquería, manualidades, cocina...). No hay preparación para poder trabajar fuera del hogar cuando salgan en libertad. Tampoco hay programas para reinserción ocupacional plena. Esto contrasta con la oferta formativa en las cárceles de hombres: artes gráficas, serigrafía, automoción, diseño gráfico, construcción, ofimática, lampistería, carpintería, etc.

Hay un **mayor hacinamiento**, especialmente en las prisiones de hombres en las que tan solo hay un departamento para mujeres.

Mayor lejanía del lugar donde se encuentran amigos o familiares, ya que no en todos los centros penitenciarios hay departamento de mujeres y en la mayoría no se admite a los niños³⁰, por lo que el desarraigo y la desintegración familiar y social son aún mayores. De este modo las mujeres con hijos menores de tres años tienen que optar entre cumplir una condena cerca del lugar de origen pero sin sus hijos, o tenerlos con ellas pero lejos de su familia. Esta decisión no es fácil, porque si optan por seguir con sus hijos, cuando los pequeños cumplan los tres años serán entregados a unos familiares que los niños desconocen totalmente.

²⁷ Petra Paula Merino, 2001.

²⁸ El 30% de los hombres presos que tienen trabajo remunerado en prisión cobran más de 300 €, esta cifra baja hasta al 17% si se trata de mujeres, según datos obtenidos de la SGIP en 2018 a preguntas de la senadora Maribel Mora del grupo parlamentario de Podemos.

²⁹ Almeda, 2002.

³⁰ Dependientes de la Administración General del Estado, el sistema penitenciario cuenta con tres unidades de madres externas (Mallorca, Madrid y Sevilla) y tres unidades de madres internas en Madrid VI-Aranjuez, Alcalá de Guadaíra y Valencia, y la Unidad Mixta de Madrid VI-Aranjuez.

De hecho, muchas mujeres ocultan su embarazo durante meses para evitar el traslado a otra cárcel, con la consiguiente desatención médica.

No hay módulos para mujeres en las prisiones de las provincias de Vizcaya, Soria, Burgos, Palencia, Segovia, Toledo, Cuenca, Teruel y Ciudad Real, ni en las islas de Menorca e Ibiza.

Por el contrario, las mujeres tienen un **mayor acceso al tercer grado**. En los últimos años el número de terceros grados ha ido en aumento. En este momento el 27,5% de las mujeres están en tercer grado, frente al 15,5% de los hombres³¹.

La legislación penitenciaria autoriza a **los menores a permanecer con sus madres en prisión hasta los tres años**. En este sentido es cierto que hay una tendencia en Instituciones Penitenciarias a progresar a un tercer grado a la madre si el niño va a cumplir los tres años para que complete la condena en un piso de madres con hijos. Ahora bien, esto no pasa siempre, y si la condena es muy larga la madre es separada de los hijos. Si además la madre es extranjera y no tiene familia en España, tendrá que entregar a sus hijos a la Comunidad Autónoma o a una familia de acogida.

Pero esta es solo una medida para **evitar la separación traumática** de la madre y el hijo cuando este cumple tres años. Sin embargo, no hay medidas para evitar que el niño esté en prisión hasta los tres años. Así, hemos visto muchos casos en que se agota el tiempo de prisión de la madre y el hijo hasta que el menor tiene los tres años, o hasta que la madre cumple la mitad de la condena, cuando en realidad se deberían buscar alternativas para evitar que los niños estén en prisión.

Otra tendencia es que el tercer grado sea para ir a una **Unidad Dependiente** (pisos para madres con hijos) y no con sus familias aunque las tengan. Existe una desconfianza hacia la capacidad de estas mujeres para reorganizar su hogar y su familia, lo que lleva a aumentar el control en el tiempo y en el espacio hacia ellas y sus hijos. La aparente flexibilidad se contrarresta con un plus de control.

Resulta preocupante que la Institución Penitenciaria y los Juzgados **solo visibilizan a los hijos de las mujeres en prisión, pero no a los demás hijos no presos**, y así no se tienen en cuenta las edades de los otros hijos, si están en un centro, si han tenido que ser separados, si el padre o los familiares no les pueden atender, etc.

Un problema grave que sufren los niños cuando salen de prisión es que el **régimen de visitas** con la madre es el mismo que para el resto de sus familiares, es decir, comunicaciones por locutorios una vez a la semana y un vis a vis familiar y otro de convivencia una vez al mes. Este sistema de visitas crea graves trastornos al niño de tres años que solo ha vivido con su madre en prisión.

Otro tema importante y con gran trascendencia son las **regresiones** de grado, que se acuerdan siguiendo criterios generales sin tener en cuenta que la regresión implica, además, la pérdida del hijo.

Estos niños son perfectamente conscientes de estar en prisión, puesto que viven los recuentos, los cacheos, los registros, el cierre de las celdas, la megafonía a todas horas, los barrotos, etc. Sorprende oír a los niños preguntar a su madre si van a salir

³¹ Informe General 2017 de la SGIP, página 31.

de permiso, o si tienen *vis a vis* con los abuelos, etc., lo que pone de manifiesto que la realidad de la prisión se convierte en su única realidad.

IV.- VICTIMIZACIÓN PRIMARIA Y CRIMINALIDAD Y VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA

Según datos de Instituciones Penitenciarias³², el porcentaje de mujeres encarceladas que ha sufrido algún tipo de violencia asciende a la escalofriante cifra del 88,41%. Según tipología, la violencia de tipo sexual afectaba al 68% (dentro de esta, el 41% se había producido de forma sistemática, el 59% en el ámbito familiar y el 25% sufrieron los abusos siendo menores). La violencia física afectaba al 74% de los casos (de estos, el 80,4% de las mujeres encarceladas habría sufrido malos tratos o situaciones objetivas de violencia en el ámbito doméstico, cuando en el conjunto de la sociedad esta cifra se sitúa alrededor del 12,4%).

Este mismo documento reconoce la relación directa que estas experiencias han tenido en su historial delictivo y las consecuentes secuelas físicas y psicológicas que acarrearán, como el trastorno de estrés postraumático (PTSD), una sintomatología frecuente derivada de experiencias de violencia en la infancia y la juventud, que se caracteriza por problemas de sueño, irritabilidad, drogodependencia, depresión e intentos de autolisis, agresividad, sobremedicación, etc.

En la mayoría de los delitos violentos que cometen las mujeres hay una historia de maltrato continuado en el tiempo que no se ha tenido en cuenta en el juicio y que no tiene reflejo en la sentencia. Los datos publicados por el Ministerio del Interior español apuntan en la misma dirección al poner de manifiesto que muchas mujeres condenadas han sido previamente objeto de vejaciones, insultos, amenazas, maltrato, sometimiento forzado al ejercicio de la prostitución o a la mendicidad, en definitiva a conductas constitutivas de delito, y parece que existe una relación entre esa victimización previa y la posterior comisión de delito³³.

Estas historias de violencia no suelen tener reflejo en las sentencias condenatorias, ni se tienen en cuenta a la hora de suspender la pena, ni tampoco en el momento de acordar su ingreso en prisión, definir el programa de tratamiento, proponer permisos, terceros grados o la libertad condicional. Es por ello que es fundamental la concienciación de todos los operadores jurídicos y no jurídicos de la necesidad de incluir la perspectiva de género en el acompañamiento a la mujer desde que es detenida hasta su puesta en libertad. Es imprescindible realizar actuaciones adecuadas que permitan visibilizar la situación de vulnerabilidad y discriminación que han sufrido y proponer medidas ajustadas a la problemática que se detecte en cada fase del proceso.

V.- NORMATIVA PENITENCIARIA EN RELACIÓN A LAS MUJERES PRESAS

Un reflejo de la ausencia de las mujeres en el mundo penitenciario es la falta de normas que las tengan en cuenta, de hecho la mayoría se refieren a la mujer en su condición de madre y están pensadas para proteger los derechos de los menores que

³² Programa Prevención de Violencia de Género para Mujeres en Centros Penitenciarios, SerMujer.Es, SGIP, 2008.

³³ Acale Sánchez, 2017.

conviven con ellas³⁴. En este sentido se regula el derecho a la baja maternal si la interna está trabajando³⁵, la prohibición de acordar medidas de aislamiento en celdas o el uso de medios coercitivos a las embarazadas, a las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las lactantes o a mujeres con sus hijos en prisión³⁶. También se prevé una atención ginecológica periódica y que en el lote higiénico se incluyan los artículos necesarios para la higiene íntima³⁷. Por su parte, el artículo 38.2 prevé la posibilidad de que las madres puedan tener a sus hijos consigo hasta los tres años. Y los artículos 178 y siguientes del RP regulan las unidades de madres y las unidades dependientes.

Por último, el artículo 82.2 del RP prevé la posible concesión de un régimen de semilibertad a toda mujer clasificada en tercer grado que, ante la imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, acredite que va a realizar las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar. Sin embargo, este artículo, que permitiría que muchas mujeres cumplieran la mayor parte de su condena en tercer grado, apenas se aplica. Además, esta posibilidad debería estar abierta también a los hombres, y afortunadamente en los últimos años esta modalidad de tercer grado se empieza a acordar también para ellos³⁸.

Aunque son pocos los artículos que establecen medidas específicas para las mujeres, en nuestra legislación penitenciaria hay suficientes normas que permiten aplicar un tratamiento individualizado y un régimen flexible con diversas modalidades de tercer grado (un tercer grado inicial, un tercer grado para trabajo en el ámbito familiar, tercer grado telemático, unidades dependientes), programas formativos específicos, etc. Es por ello que no necesitamos nuevas normas, más bien necesitamos una aplicación e interpretación generosa de las que ya hay.

Por otra parte, en 2009 la SGIP aprobó un ambicioso Programa de Acciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres en el Ámbito Penitenciario, en el que hace un exhaustivo diagnóstico de las diferencias en el trato y de las situaciones de desventaja de las mujeres presas, y propone 122 acciones positivas en respuesta a sus objetivos generales encaminados a erradicar las discriminaciones que pudieran detectarse por razón de género, conocer las características específicas de estas mujeres para poder atender adecuadamente a sus necesidades y disminuir la vulnerabilidad de la mujer reclusa frente a situaciones de violencia y/o dependencia. Sin embargo, diez años después el Programa está casi sin desarrollar y la realidad de las mujeres ha cambiado bastante poco.

VI.- CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Por todo lo expuesto, si atendemos a la menor gravedad de las conductas delictivas de las mujeres, a las características personales y familiares de muchas de ellas, a las

³⁴ Juanatey Dorado, 2018.

³⁵ Art. 29 LOGP.

³⁶ Art. 43 LOGP.

³⁷ Art. 38 LOGP.

³⁸ AP Madrid Sec. V, Auto 334/2018, de 29 de enero de 2018, y AP Madrid Sec. V, Auto 3892/2016, de 14 de julio de 2016. *Cuadernos de Derecho Penitenciario*, n.º 22 del ICAM.

condiciones de clara desventaja en que van a cumplir la condena y a la existencia de una relación de causalidad entre victimización primaria y secundaria en muchas de las reclusas, proponemos aplicar de forma mucho más generosa disposiciones legales que ya tiene nuestro ordenamiento jurídico que permiten reducir las penas y evitar el ingreso en prisión (suspensión, sustitución de penas), y aplicar como primera opción un tercer grado inicial, sobre todo si la mujer tiene menores a su cargo, y cuando esto no sea posible disponer las medidas que permitan aplicar el tercer grado, en cualquiera de sus modalidades.

VII.- BIBLIOGRAFÍA

ELENA AZAOLA (1995), *Prisiones para mujeres: un enfoque de género*. Revista Estudios de Género. La Ventana.

EQUIPO BARAÑI (2001), *Mujeres gitanas y sistema penal*. Ed. Metyel.

PETRA PAULA MERINO (2001), *Mujeres tóxico-dependientes en la Unión Europea*. I Simposium Nacional sobre Adicciones en la Mujer, n.º 33.

ELISABET ALMEDA (2002), *Corregir y castigar. El ayer y hoy de cárceles de mujeres*. Ed. Bellaterra.

CONCEPCIÓN YAGÜE OLMOS (2002), *Mujer: delito y prisión, un enfoque diferencial sobre la delincuencia femenina*. Revista de Estudios Penitenciarios, n.º 249.

JUANA BALMACEDA RIPERO Y CÉSAR MANZANOS BILBAO (2003), *Situación de las mujeres en las cárceles del País Vasco*. Ed. Servicio Central de Publicaciones del País Vasco.

FERNANDO HERNÁNDEZ HOLGADO (2003), *Mujeres encarceladas: la prisión de Ventas de la República al franquismo, 1931-1941*. Ed. Marcial Pons.

ELISABET ALMEDA (2003), *Mujeres encarceladas*. Ed. Ariel.

ARACELI FERNÁNDEZ, NIEVES GARCÍA DEL MORAL Y AURORA URBANO ALJAMA (2004), *Prisión y diferencias de género. Incidencias del encarcamiento en hombres y mujeres presos y en su entorno familiar*. Asociación Zubiko.

MARTA CRUELLES Y NOELIA IGAREDA (2005), *Informe MIP: Mujer, Integración y Prisión*. Ed. Aurea.

MARÍA TERESA MARTÍN PALOMO, MARÍA JESÚS MIRANDO LÓPEZ Y CRISTINA VEGA SOLÍS (2005), *Delitos y fronteras: mujeres extranjeras en prisión*. Ed. Complutense.

NATALIA RIBAS, ELISABET ALMEDA Y ENCARNA BODELÓN (2005), *Rastreado lo invisible. Mujeres extranjeras en las cárceles*. Ed. Anthropos.

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2006), *Mujeres privadas de libertad en centros penitenciarios de Andalucía*.

PROGRAMA DE ACCIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO (2008). Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

PROGRAMA PREVENCIÓN DE VIOLENCIA DE GÉNERO PARA MUJERES EN CENTROS PENITENCIARIOS (2008), *SerMujer.Es*. Documentos Penitenciarios, n.º 9. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

DOLORES JULIANO (2011), *Presunción de inocencia. Riesgo, delito y pecado en femenino*. Ed. Gakoak.

CONSUELO DEL VAL CID Y ANTONIO VIEDMA ROJAS (2012), *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Ed. Icaria.

BORJA MAPELLI CAFFARENA, MYRIAM HERRERA MORENO Y BÁRBARA SODI STOCK (2013), *La exclusión de las excluidas: ¿atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género? Una visión andaluza*. Estudios Penales y Criminológicos.

INFORME ROSEP (2015).

MARÍA ACALE SÁNCHEZ (2017), *El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina*. Universidad de Cádiz, Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal.

CARMEN JUANATEY DORADO (2018), *Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España*. Universidad de Alicante. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología.

INFORME GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS 2017 (2018).

Eugenio Arribas López

Doctor en Derecho. Criminólogo.

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Los funcionarios de prisiones en la encrucijada

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA SEGURIDAD, ENTRE OTRAS REIVINDICACIONES DE LOS FUNCIONARIOS (1988). III.- EL INTERÉS MEDIÁTICO SOBRE LAS CÁRCELES (1996). IV.- LAS ACUSACIONES DE TORTURAS, MALOS TRATOS O RIGOR INNECESARIO (1998). V.- DOS PALABRAS SOBRE LA CONFLICTIVIDAD ACTUAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO. VI.- EL PANORAMA PENITENCIARIO PRESENTADO DESDE DENTRO: EL AJUSTE MEDIÁTICO DE LA REALIDAD A LAS REIVINDICACIONES. VII.- CONCLUSIÓN: LA ENCRUCIJADA.

I.- INTRODUCCIÓN

El Título VI de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LOGP), lleva como rúbrica «De los funcionarios» y está constituido por los arts. 79 y 80.¹ No obstante, el primero de ellos no va referido específicamente al personal

¹ Siguiendo las recomendaciones de la RAE, tanto en el título como en el resto del trabajo vamos a emplear la palabra «funcionario» e «interno», en singular y en plural, para referirnos a personas de ambos sexos. Al respecto, nos permitimos transcribir lo que sigue:

«Los ciudadanos y las ciudadanas, los niños y las niñas»

Este tipo de desdoblamientos son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico. En los sustantivos que designan seres animados existe la posibilidad del uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos: *Todos los ciudadanos mayores de edad tienen derecho a voto.*

La mención explícita del femenino solo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto: *El desarrollo evolutivo es similar en los niños y las niñas de esa edad.* La actual tendencia al desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina va contra el principio de economía del lenguaje y se funda en razones extralingüísticas. Por tanto, *deben evitarse estas repeticiones, que generan dificultades sintácticas y de concordancia, y complican innecesariamente la redacción y lectura de los textos* [esta última cursiva es nuestra].

El uso genérico del masculino se basa en su condición de término no marcado en la oposición masculino/

funcionario, sino a la atribución de la competencia general de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (actual Secretaría General) sobre las reguladas en la Ley, salvo con relación a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria –por ahora, sólo Catalunya–.

El art. 80 sí va referido concretamente a los funcionarios y dice así:

«1. Para el desempeño de las funciones que le están encomendadas la Administración penitenciaria contará con el personal necesario y debidamente cualificado.

2. Los funcionarios penitenciarios tendrán la condición de funcionarios públicos, con los derechos, deberes e incompatibilidades regulados por la legislación general de funcionarios civiles de la Administración del Estado.

En el ejercicio de sus funciones se atenderá al principio de imparcialidad política, de conformidad con las normas constitucionales.²

3. La selección y, en su caso, el ascenso de los funcionarios penitenciarios se ajustarán a los mismos procedimientos establecidos en el Estatuto de la Función Pública.

4. Antes de iniciar su actividad, los funcionarios penitenciarios deberán recibir la formación específica, tanto teórica como práctica, en el Centro oficial adecuado que reglamentariamente se determine.»

La plena y más absoluta equiparación de los funcionarios penitenciarios con el personal civil de la entonces Administración del Estado y hoy Administración General del Estado (AGE) no pudo aparecer de forma más evidente. Como funcionario, entré a formar parte de la Administración Penitenciaria transcurrido poco más de un lustro de que entrase en vigor la LOGP y desde el principio pude percibir esa plena y absoluta equiparación en algunos aspectos, esencialmente normativos, pero no en otros, tal y cómo había mentalmente anticipado al preparar las oposiciones y hacer previsión del futuro profesional que tenía por delante. En efecto, enseguida pude comprobar que los riesgos que asumíamos en nuestro trabajo diario, las condiciones en las que éste se desarrollaba y, por llamarlo de alguna forma, la exposición mediática a la que estábamos sometidos como colectivo no era la misma –no podía serlo– que para otros grupos funcionariales.

Después de prestar servicio en contacto directo y permanente con los internos –algunos ciertamente muy conflictivos y prisionizados–, no fueron los riesgos ni las

femenino. Por ello, es incorrecto emplear el femenino para aludir conjuntamente a ambos sexos, con independencia del número de individuos de cada sexo que formen parte del conjunto. Así, *los alumnos* es la única forma correcta de referirse a un grupo mixto, aunque el número de alumnas sea superior al de alumnos varones» (<http://www.rae.es/consultas/los-ciudadanos-y-las-ciudadanas-los-ninos-y-las-ninas>).

² En el curso de actividades académicas, por parte de algunos alumnos, en más de una ocasión, se me ha interpelado con relación a lo innecesario de esa admonición contenida en el párr. 2º del art. 80.2 LOGP. Nuestra respuesta siempre ha estado vinculada a intentar explicar esa prevención en base a dos argumentos. *Primero*, la LOGP fue la primera de ese carácter orgánico promulgada bajo el paraguas constitucional y, precisamente, el art. 103.3 de la propia Constitución Española (CE), hace referencia a la imparcialidad –si bien no la adjetiva de *política*, naturalmente queda ésta comprendida– en el ejercicio de las funciones cuanto alude al estatuto de los funcionarios públicos que la ley ha de regular. *Segundo*, hacía muy poco que el Estado español había salido de un régimen autocrático y seguramente, pensando en posibles adherencias de éste en el sistema penitenciario, se considero necesario el llamamiento a la imparcialidad política. No obstante, para personas acostumbradas ya al régimen democrático, no es de extrañar que la advertencia normativa les resulte un tanto innecesaria.

condiciones particulares de nuestro trabajo lo que me iba exasperando a lo largo de los años de ejercicio profesional (ya he dicho que nunca me había llamado a engaño sobre el lugar donde iba a trabajar), sino el tratamiento informativo de algunas de nuestras reivindicaciones, la imagen pública que a veces contribuíamos a formar, las acusaciones gratuitas e indiscriminadas de malos tratos o rigor innecesario sobre los internos, cuando no, simple y llanamente, de torturas. En la medida de mis posibilidades e independientemente del puesto de trabajo que estuviese desempeñando en cada momento, en unos años cruciales de desarrollo de nuestro sistema penitenciario, traté de hacer lo posible por contrarrestar, con algunos artículos de prensa, opiniones e informaciones ciertamente negativas sobre los funcionarios de prisiones. Actualmente, muy modestamente, pienso que puede resultar de interés lo que entonces, a lo largo de esos años de consolidación del sistema penitenciario, fui escribiendo en nuestra defensa frente a lo que, en términos generales, nos venía desde fuera del colectivo y, por eso, los tres apartados que siguen a este introductorio están dedicados a contextualizar y reproducir esos artículos.

Desde hace bastantes meses, no tanto la imagen que se ofrece de los funcionarios de prisiones –que también–, sino, en términos generales, de lo que ocurre dentro de los establecimientos penitenciarios es, en muchos casos, ciertamente desoladora. Pero, a diferencia de lo acontecido en otras épocas, no podemos llamarnos a engaño, y no podemos hacerlo porque, hoy día, las más de las veces, el triste y negativo panorama penitenciario que mediáticamente se presenta ha sido inducido *desde dentro*, sin que venga justificado por la situación real de las prisiones, en las que los índices de conflictividad son realmente escasos; precisamente a unas brevísimas consideraciones sobre la conflictividad dedicaré otro apartado.

El negativo paisaje carcelario, desde dentro presentado, responde, desde mi punto de vista, a una estrategia de ajuste mediático de la realidad penitenciaria a las reivindicaciones laborales y no, como debería ser, de ajuste de las reivindicaciones a la realidad; a esta estrategia dedicaremos un apartado más. Concluiremos este trabajo presentando la encrucijada en la que, a cuarenta años de la entrada en vigor de la LOGP y en mi opinión, se encuentran los funcionarios de prisiones.

II.- LA SEGURIDAD, ENTRE OTRAS REIVINDICACIONES DE LOS FUNCIONARIOS (1988)

En el artículo que sigue, *Seguridad en las prisiones*, lo que traté es de hacer patente que la seguridad que entonces reivindicábamos los funcionarios de prisiones no era pensando sólo en nosotros, sino también en los internos. El artículo apareció en la edición impresa de «El País» del lunes 11 de julio de 1988 y con él pretendí dar respuesta al publicado en el mismo periódico el 25 de mayo del mismo año con el título *Nuestras cárceles, sin demagogia* del que era autor el recluso Juan José Moreno Cuenca («El Vaquilla»).³

«Los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, de los que orgullosamente formo parte, somos grandes desconocidos para la población; es frecuente que se nos

³ En el momento de escribir el artículo estaba destinado como Jefe de Servicios en el Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza).

equipare a las Fuerzas de Seguridad del Estado, sonamos a instituto armado descafeinado, a empleados estatales de segunda categoría que no podemos dedicarnos a otros menesteres más agradables. En definitiva, el siniestro carcelero de épocas pasadas se da la mano, ante el gran público, con los actuales funcionarios de prisiones. Desgraciadamente, los medios de comunicación continúan fomentando –bien por acción, bien por omisión– esa imagen. Pero es que, además, si todavía se trata de confundir más al ciudadano con artículos como el mencionado, la situación en los centros penitenciarios, lejos de mejorar, seguirá empeorando hasta límites insospechados.

Y esta aseveración no es ociosa. Entre las actuales reivindicaciones de los funcionarios, por supuesto, se incluye la seguridad, pero no sólo la seguridad y no la seguridad que se infiere del artículo tantas veces ya mencionado. Tratamos de conseguir, y hay que decirlo bien claro, seguridad para internos y seguridad para funcionarios. Es más, cualquier medida de seguridad que se adopte de cara a los funcionarios repercutirá beneficiosa y favorablemente para los internos, y la seguridad de éstos es seguridad para aquéllos. ¿Acaso ignora el recluso Moreno Cuenca la enorme cantidad de compañeros suyos que están continuamente siendo brutalmente violados, vejados, robados, extorsionados, agredidos y salvajemente apuñalados por otros compañeros de internamiento? ¿No se acuerda este interno que él mismo ha protagonizado, en más de una ocasión, hechos extremadamente violentos dentro de diferentes centros penitenciarios contra los que, precisamente, en beneficio de todos, funcionarios e internos, pedimos seguridad? ¿Tan deteriorada está la memoria de el Vaquilla que es incapaz de recordar el porqué es necesario, en la mayoría de las ocasiones, mantener esposados –el tiempo imprescindible, no semanas enteras– o inmovilizados a determinados internos que continuamente intentan autolesionarse o suicidarse sirviéndose de los más variados procedimientos?

No; parece que no sabe o que no recuerda. Si pedimos seguridad es para que nosotros, los funcionarios, podamos dedicarnos plenamente a nuestro trabajo y con la profesionalidad deseada sin ser agredidos, apuñalados o secuestrados. Si pedimos seguridad es para que los internos puedan convivir en los establecimientos penitenciarios sin que unos pocos –los menos, todo hay que decirlo– violen, roben, agredan o apuñalen a otros. En definitiva, si pedimos seguridad es para mejorar las prisiones en beneficio de los que en ellas tenemos que estar: funcionarios e internos.

Que la situación de las cárceles es nefasta, todo el mundo lo sabe. Que las instituciones penitenciarias no pueden, ni por asomo, cumplir los fines que constitucional y legalmente tienen encomendados de reeducación y reinserción social, es claro y evidente. Pero de eso no tenemos la culpa los funcionarios.

Dejando de lado, de momento, las reivindicaciones que actualmente tenemos planteadas los funcionarios de prisiones, quiero dejar claro que tanto la Constitución Española de 1978, en su artículo 25/2 («Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y la reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así

como el acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad»), como la Ley General Penitenciaria de 1979 marcaron unas cotas muy altas y unos objetivos que ni siquiera a medio plazo, hablando con seriedad, pueden ser cumplidos.

Diálogo terapéutico. No se puede, por el simple hecho de proveernos de una de las leyes penitenciarias más modernas y avanzadas del mundo, cambiar todo el sistema penitenciario de la noche a la mañana. Legislar, como escribir, es sencillo; llevar lo legislado a la práctica es muy difícil, a veces, en el peor de los casos, imposible.

No se puede –salvo en el reino de los sueños– sustituir los siniestros y vetustos edificios carcelarios por modernos y acogedores establecimientos penitenciarios de un día para otro. Porque la ley lo diga no podemos alojar sólo a un interno por celda si no hay celdas ni dinero para construirlas. No podemos dar trabajo a los internos porque ese trabajo no existe para todos los ciudadanos. Es imposible, en definitiva, resocializar o reeducar si la sociedad entera no aporta los medios materiales y personales necesarios para conseguirlo.

Volviendo al tema de la seguridad, ¿cómo, si puede saberse señor Moreno Cuenca, se consigue establecer el diálogo terapéutico al que usted se refiere o un tratamiento en aras de la reeducación de los reclusos si de momento no puede asegurarse o garantizarse al que entra en nuestras prisiones la vida, la integridad física o la honestidad?⁴ Estando preocupado un funcionario tanto de la vida, integridad y seguridad propias –que todos somos humanos– como de la de los internos (aunque usted no lo crea), ¿cómo va a ocuparse en labores terapéuticas? Por favor, vamos a dejarnos de sueños.

Debemos ser realistas, y esto no es demagogia: las cárceles están mal, muy mal; hace 10 años estaban peor. Sigamos por el camino marcado por la Constitución y por la ley, día a día, poco a poco, consiguiendo pequeños avances, involucrando y comprometiendo de verdad, no sólo a la hora risueña de legislar, a todo el sistema social, que en este, como en tantos otros temas, es muy hipócrita.»

Al tiempo de escribir este comentario no conocía personalmente al interno Juan José Moreno Cuenta («El Vaquilla»). Como el mundo es un pañuelo –y el penitenciario, como medio cerrado, todavía más–, coincidí con Juan José unos años después cuando él fue destinado a cumplir al Centro Penitenciario de Logroño y yo lo dirigía. Se acordaba perfectamente de nuestro rifirrafe mediático, que, naturalmente, aunque él, al principio de su estancia, pensase lo contrario y así me lo hizo llegar, no fue obstáculo alguno para que todo se desarrollase con la normalidad que cabía esperar durante su permanencia en el Centro.

III.- EL INTERÉS MEDIÁTICO SOBRE LAS CÁRCELES (1996)

«Ciertamente, el crimen y el criminal han ejercido en todas las épocas una particular fascinación sobre los hombres, y la exposición del delito en un determinado círculo cultural durante una cierta época ofrece una profunda visión de la vida cultu-

⁴ Entonces los actuales *delitos contra la libertad e indemnidad sexuales* estaban agrupados bajo la rúbrica de *delitos contra la honestidad*.

ral del pueblo respectivo».⁵ No puedo estar más de acuerdo con esta afirmación que Hans Göppinger ofreció hace ya bastantes años al inicio de una breve historia de la Criminología. Por esa particular fascinación, las informaciones, datos y noticias sobre personas que han entrado en conflicto con la ley penal –como encargada de determinar qué hechos constituyen delitos, anudando a su comisión una pena– son mucho más atractivas que otras para el gran público; dicho en términos coloquiales, son cosas que «gustan», que atraen, que las audiencias consumen, se quiera o no, en mayor proporción.

La cárcel, en general y en sí misma, también «gusta» a las audiencias, tiene morbo, y cuanto más sordidez se añade a los datos, informaciones o noticias que se puedan presentar sobre el mundo carcelario, mejor que mejor para ganar lectores, oyentes o televidentes.

En definitiva, crimen y cárcel, lugar donde están los criminales, es una valiosísima combinación mediática. Esa mezcla se dio cita en el reportaje que «El País» publicó el 28 de enero de 1996 en el reportaje titulado *Funcionarios de prisiones*. A esa crónica de horrores carcelarios, le pretendí dar respuesta con el artículo que sigue, *Una imagen distorsionada*, aparecido en la edición impresa de «El País» del jueves 1 de febrero de 1996.⁶ Puse de manifiesto que los funcionarios de prisiones tenemos encomendadas innumerables tareas que en modo alguno se corresponden sólo «con la contemplación de salvajadas, el embrutecimiento personal o la perversión del lenguaje»

«Decía hace algunos años, desde las páginas de este mismo periódico, que los funcionarios de Instituciones Penitenciarias somos grandes desconocidos para la opinión pública; ahora creo firmemente que no es ya que nuestra imagen sea desconocida, sino que, más bien, se presenta negativamente distorsionada, y que a ello contribuyen decididamente los medios de comunicación social. El triste acontecimiento del secuestro de nuestro compañero José Antonio Ortega Lara ha hecho nuevamente volver la mirada sobre nosotros como colectivo, y en muchas publicaciones escritas, además de hacerse eco de la noticia y de la situación de la familia, se han recogido reportajes sobre los que realizamos nuestra tarea profesional en centros o establecimientos penitenciarios. En aquéllos, y especialmente en el titulado Funcionarios de prisiones (EL PAÍS, 28 de enero), lo que se deja traslucir como perceptible de las prisiones en general y de los funcionarios en particular es ciertamente patético; sentí verdadera pena y amargura al leerlo. Parece que, por llamarlo de alguna manera, sólo el lado oscuro de nuestra profesión se ha hecho patente en un elenco de siniestros relatos y anécdotas brutales –poco más que un anecdotario recoge el reportaje– más propias de un reality show escrito que de un reportaje sobre un colectivo profesional actualmente en el ojo del huracán de la barbarie terrorista.

Frente a todo ello hay que decir claramente que, por supuesto, en las prisiones se contemplan situaciones extremas de violencia y brutalidad y que la sinrazón humana llega a límites inimaginables e insospechados, pero que, desde luego, a muchos, sin caer en sensiblerías baratas, tales vivencias, lejos de embrutecernos, nos hacen reflexionar sobre aspectos hasta entonces desconocidos de la condición humana, sobre

⁵ GÖPPINGUER, H., *Criminología*, Reus, Madrid, 1975, pág. 21.

⁶ Entonces estaba destinado como Director en el Centro Penitenciario de Logroño.

los extremos a los que el hombre puede llegar en situaciones límite y sobre la hipocresía de un sistema social que, acallando su conciencia con declaraciones constitucionales rimbombantes, se niega después a aceptar una realidad que le pertenece y a la que está indisolublemente unido porque forma parte de ella.

Pero también hay que decir que en las prisiones se trabaja y que se trabaja bien. Puedo decir, sin temor a equivocarme, que el colectivo de funcionarios de prisiones, más de 16.000 personas,⁷ es de los más preparados humana y profesionalmente y que su quehacer laboral se mueve entre la ejecución del mandato constitucional materializado en la Ley Orgánica General Penitenciaria –la reeducación y reinserción social de los internos y su retención y custodia– y la dirección y organización de la convivencia diaria entre personas con quienes la sociedad se ha negado a convivir. No parece fácil, ¿verdad?

Así, los funcionarios de prisiones, en un difícil y complicado equilibrio, deben asumir, cualquiera que sea su tarea específica dentro de la organización, papeles ciertamente contradictorios: deben procurar, por mandato constitucional, cada uno desde su puesto y sin que uno sea más importante que otro, la reinserción social de los internos (enseñar a vivir en libertad desde la privación de libertad), deben custodiar a los mismos evitando fugas y evasiones con objeto de que las penas efectivamente se cumplan, deben hacer labores de policía penitenciaria en tareas de prevención, evitación e investigación de hechos delictivos (en prisión, no nos llamemos a engaño, se pueden cometer y se cometen también delitos), deben asesorar a los internos en diferentes aspectos, transmitir sus peticiones y quejas, etcétera; en fin, dentro de esa sociedad a escala reducida que es la cárcel, tienen encomendadas innumerables tareas que en modo alguno se corresponden sólo con la contemplación de salvajadas, el embrutecimiento personal o la perversión del lenguaje.

Por consiguiente, tanto desde dentro como desde fuera, debe procederse a un lavado de imagen y no para falsear la realidad, sino para presentarla tal y como es.

Desde dentro debemos hacer un ejercicio autocrítico. ¿Cómo podemos pretender que se nos considere socialmente si empezamos por no considerarnos nosotros mismos?, ¿cómo podemos pedir comprensión si somos los primeros en no comprendernos?, ¿cómo podemos convencer de la trascendental importancia social de nuestra función si no estamos convencidos de la misma? Dejando de lado el problema del anonimato ante atentados terroristas, debe dejar de darnos vergüenza el decir que somos funcionarios de prisiones y dejar de sonrojarnos reconocer que formamos parte de un colectivo que trabaja dentro de las prisiones y con presos. Debemos, al menos ésa es mi opinión, imbuirnos de la misión que tenemos encomendada con orgullo y con ambición, cada uno desde su puesto, desde su propia responsabilidad. ¿Que es difícil?, por supuesto que es difícil y, además, complicado y peligroso. Si fuese fácil no estaríamos como estamos. ¿Que la Administración no ayuda?, claro que no ayuda, pero debemos exigir que lo haga desde el respeto, la responsabilidad y la asunción inequívoca de la que como colectivo nos corresponde. Dejemos ya de alimentar leyendas negras y de suministrar material que no por cierto y escalofriante deja de ser, a fin de cuentas, meramente episódico en nuestra trayectoria profesional. Con vocación o sin ella, gustándonos o sin gustarnos, ésta es nuestra profesión y debemos

⁷ Actualmente, el colectivo de empleados públicos penitenciario ronda las 24.000 personas.

luchar por dignificarla al máximo convencidos plenamente desde dentro de su propia dignidad.

Para actuar desde fuera debemos pedir a toda la comunidad, como paso previo para superar la ignorancia hipócrita en que está sumida, que conozca el sistema penitenciario del que ella misma se ha dotado en todos sus aspectos y no sólo en los extremos más morbosos e intrascendentes, ya que sólo conociendo el sistema puede llegar a comprender la tarea que los funcionarios penitenciarios estamos llamados a desempeñar. En este sentido, el papel de los medios de comunicación está revestido de una importancia manifiesta como transmisores de información y como conformadores de la opinión pública y debemos también pedir que lo asuman con responsabilidad; es triste que sólo se limiten, por tanto, a dar a conocer y a transmitir la parte menos importante de la realidad carcelaria y que sea ésta, además, la que más daño y más perjuicios puede causar tanto a los internos como a los funcionarios en la cristalización de ciertos estados de opinión.»

IV.- LAS ACUSACIONES DE TORTURAS, MALOS TRATOS O RIGOR INNECESARIO (1998)

Estoy convencido que una de las acusaciones que más puede empañar la imagen que la comunidad tiene sobre el colectivo de funcionarios penitenciarios son las imputaciones de sometimiento de la población reclusa sujeta a su guarda a torturas, malos tratos o rigor innecesario. Una cosa son los casos aislados que se han producido y se pudieran producir –no exclusivos de los funcionarios de prisiones, sino que también pueden generarse en otros ámbitos–, *que deben ser corregidos de forma inmediata en propio interés de la Administración Penitenciaria*, y otra muy distinta son las acusaciones generalizadas e infundadas, fruto de maniobras orquestadas con distintos objetivos. Una de esas campañas se produjo en el primer trimestre de 1998 y tuvo su corolario en el reportaje *Proceso a las cárceles*, publicado en «El País Domingo» de 15 de marzo de ese año. También intentando contrarrestar parte de las afirmaciones contenidas, escribí el artículo que se ofrece a continuación, denominado *Funcionarios maltratados*, aparecido en «El País» del viernes, 20 de marzo de 1998.⁸

«El cúmulo de informaciones que, especialmente desde este periódico y casi sin solución de continuidad, se han hecho eco de malos tratos en prisiones y que ha tenido como corolario el reportaje de El País Domingo, de 15 de marzo, “Proceso a las cárceles”, se quiera o no, ha vuelto a presentar a los funcionarios al servicio de la Administración Penitenciaria como seres capaces de someter a las personas de los internos confiados a su custodia a los más atroces sufrimientos, a las más bárbaras torturas y a las prácticas más abyectas. Lo novedoso en esta ocasión es que, si se permite el término, se han presentado como cómplices de los desmanes penitenciarios a los órganos jurisdiccionales que han entendido, dentro de su competencia, de los casos denunciados por determinadas asociaciones por desidia, dejación de funciones o, sencillamente, por haber archivado el caso sin declaración de responsabilidad para los funcionarios penitenciarios. Si, ante gravísimas acusaciones, no nos queda

⁸ Estaba entonces destinado como Director en el Centro Penitenciario de Madrid-5 (Soto del Real), establecimiento que estaba entonces en el ojo del huracán de una de las campañas generalizadas e infundadas a las que me acabo de referir.

ya ni siquiera el recurso de alegar que el asunto de que se trate ha sido conocido y archivado o sobreseído por la autoridad judicial competente, la posible defensa ante la opinión pública ante el maltrato mediático se convierte en algo diabólicamente complicado; entonces, ¿qué nos resta a los que hemos sido directamente acusados de forma injusta y sin fundamento?, ¿debemos resignarnos a lo que quede de la calumnia?, ¿debemos callarnos, haciendo oídos sordos, siguiendo el consabido consejo de no entrar al trapo? No, ni debemos resignarnos ni debemos callarnos y, por eso, es imprescindible clarificar varias cuestiones:

1. Somos muchos los que estamos comprometidos desde hace mucho tiempo con la erradicación de cualquier forma de maltrato, de abuso o de rigor innecesario en las prisiones, pero la proscripción de estos comportamientos debe materializarse desde el respeto a la legalidad, a los procedimientos establecidos y, especialmente, al control judicial de la Administración, no desde el más grosero maniqueísmo, desde la más pura demagogia y desde las campañas más arteramente orquestadas cuyos intereses últimos no se alcanzan bien a entender desde un espíritu leal y constructivo.

2. No podemos ni debemos rasgarnos las vestiduras si, en un colectivo de más de quince mil funcionarios,⁹ se detecta algún caso de maltrato, de abuso o de rigor innecesario; pero, ¡ajo!, respetando reglas básicas de un Estado de derecho, sólo estaremos ante comportamientos que se identifiquen con formas de maltrato, de abuso o de rigor innecesario si, en el seno de los controles de la propia Administración penitenciaria, se declara formalmente la responsabilidad disciplinaria del funcionario o si, en el ámbito ya del control jurisdiccional, se declara la responsabilidad penal del mismo.

3. Somos muchos también los que estamos orgullosos del sistema penitenciario del que se ha dotado la sociedad española, de la enorme inversión realizada en infraestructuras, de lo avanzado de nuestra legislación en la materia, de la preparación y formación de nuestro personal y, en general, del trabajo que estamos desarrollando en un campo muy complejo. Por eso es doloroso, frustrante y traumático contemplar cómo se van formando estados de opinión en los que, se quiera o no, se presenta una imagen cada vez más desoladora.

4. En la inmensa mayoría de las ocasiones, las situaciones que dan lugar a hablar, sin ningún rigor y desde la ignorancia más supina tanto de la legislación como de la realidad penitenciaria, de maltrato o abuso, tienen que ver con el empleo de los medios coercitivos previstos en el artículo 45 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Por poner algunos ejemplos cotidianos, si un interno está agrediendo a otro, ¿no resulta necesario el empleo de la fuerza física mínima imprescindible por parte de los funcionarios actuantes para separarlos, evitando así daños para la integridad física de ambos?; si un interno se niega a entrar en su celda, agotadas todas las vías basadas en el diálogo, ¿no será necesaria la utilización de la fuerza mínima indispensable para introducirle en aquélla?; si un interno está destrozando mobiliario o efectos del establecimiento, ¿no resulta adecuado proceder a su aislamiento provisional hasta que su estado de violencia o agresividad desaparezca o disminuya?; ante maniobras autolesivas de la más variada naturaleza que pueden terminar en daños graves para la vida o integridad física del interno, ¿no es responsabilidad de los funcionarios

⁹ Actualmente, el colectivo de empleados públicos penitenciario ronda las 24.000 personas.

mantener inmovilizado al interno el tiempo mínimo necesario para evitar que siga atentando contra su propia vida o integridad física?

En todos estos casos y en otros similares, ¿cabe hablar de malos tratos, de abusos o de rigor innecesario?, ¿no seríamos responsables, por contra, de los daños, en ocasiones gravísimos, que podrían producirse de no actuar aplicando los medios coercitivos previstos en la legislación? El que alguien sostenga que, tanto en prisión como en libertad, situaciones marcadas por la violencia y la agresividad pueden resolverse sin recurrir al empleo legítimo de medios coactivos le sitúa en un estadio más avanzado todavía que el País de las Maravillas y, por lo tanto, fuera de la realidad.

Porque la legislación penitenciaria así lo establece expresamente, la utilización de cualquier medio coercitivo es inmediatamente comunicada de oficio al juez de vigilancia penitenciaria.

5. Dicho sea con todos los respetos y desde la más sana crítica, si lo que se trasluce en el reportaje “Proceso a las cárceles” es fiel reflejo de las manifestaciones y de los puntos de vista del juez de vigilancia penitenciaria de Castilla-León tanto sobre cuestiones generales como sobre un caso concreto, no puedo por menos que decir que ha actuado, como poco, de forma tendenciosa e imprudente. De forma tendenciosa, porque no es justo ni objetivo que dé claramente a entender que, en la actualidad, a un juez de vigilancia penitenciaria con jurisdicción sobre un determinado establecimiento se le impida “conocer la realidad de la prisión”, ni que diga, después de llevar bastantes años al frente del juzgado, que “siempre ves lo que quieren que veas”, ni que tenga que romper “moldes burocráticos” para conocer la realidad. Con la legislación penitenciaria en la mano, a ningún juez de vigilancia se le impide ni se le puede impedir nunca conocer la realidad de la prisión; en este sentido, no tendrá más impedimentos que los que él mismo quiera interponerse o los que él mismo consienta. Tampoco es serio decir que deben romperse moldes burocráticos, ni que sólo ven lo que se les quiere enseñar: un juez de vigilancia no tiene ningún molde que romper y ve lo que quiere ver, independientemente de que se lo quieran o no enseñar, ¡faltaría más!; con todo, se da a entender, falsariamente, que para llevar un juzgado de vigilancia hace falta ser una especie de superhombre enfrentado permanentemente con unas estructuras penitenciarias obstruccionistas y corruptas, siempre dispuestas al engaño.

También, desde mi punto de vista, ha actuado imprudentemente en el tratamiento del caso concreto. Aun teniendo algunos elementos de juicio, no seré yo el que cometa la torpeza de rebatir el fondo de un asunto que está sub júdice: ni debo ni puedo hacerlo. Ahora bien, nada impide que entienda como poco prudente el hacer un relato y unas manifestaciones sobre un caso concreto acaecido en un establecimiento sobre el que mantiene su jurisdicción de vigilancia, del que está entendiendo, en vía penal, otra autoridad jurisdiccional y en el que, además, parece ser, que va a actuar como testigo.

6. Desde un punto de vista jurídico, es difícil imaginar comportamientos funcionariales que impliquen formas de maltrato, abusos o desviaciones que no caigan en la órbita de la infracción penal (bien como delito o bien como falta). [...]»

V.- DOS PALABRAS SOBRE LA CONFLICTIVIDAD ACTUAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Haciendo un análisis comparativo con épocas no tan lejanas, la situación actual del sistema penitenciario, en cuanto a conflictividad se refiere, no es nada exagerado calificarla de buena y a esa actual situación ha contribuido el trabajo que todo el colectivo de empleados públicos penitenciarios ha venido desarrollando a lo largo de los cuarenta años de vigencia de la LOGP.

En un análisis que realicé hace algunos años sobre la conflictividad en el sistema penitenciario español, de todos los indicadores relacionados con la conflictividad y los incidentes en los establecimientos penitenciarios que pudieran seriarse, escogí tres que, en mi opinión, revisten especial gravedad: *las muertes violentas de internos a manos de otros, los secuestros y retenciones de funcionarios y los incidentes colectivos*.¹⁰

No hace falta detenerse demasiado en explicar la especial trascendencia de los hechos que escogimos como indicadores. La muerte de un recluso en un centro penitenciario a manos de un compañero de internamiento, teniendo la Administración la obligación de velar por la vida, integridad y salud de los internos (art. 3.4 LOGP), al situarse en una especial situación de garante, representa siempre un fracaso de la Institución Penitenciaria; es de lo más grave que puede suceder. Cuando los funcionarios son secuestrados o tomados como rehenes y dejan, por consiguiente, de ejercer las tareas que les corresponden —además de la angustia y el sufrimiento personal de los retenidos— bien se produce una situación de anarquía generalizada o bien determinados grupos de reclusos, siempre los más peligrosos y violentos, imponen su ley al resto; dentro de esta behetría, es harto frecuente la comisión de delitos de unos internos sobre otros y los destrozos de instalaciones, dependencias, materiales o efectos del establecimiento. Lo mismo sucede en los incidentes generalizados, ya que los funcionarios, como encargados de mantener el orden y la seguridad, se ven impedidos para desempeñar sus cometidos ante movimientos tumultuosos de internos caracterizados por el no sometimiento a las órdenes de aquéllos y por el descontrol y desorden generalizado; también en esos supuestos de amotinamiento son frecuentes los destrozos de dependencias, materiales o efectos del establecimiento. Qué decir también de la angustia, desasosiego y zozobra que sienten los funcionarios en esos incidentes por los riesgos evidentes a los que quedan sometidos.

Sobre el conflictivo panorama vivido, insisto, no hace demasiados años, es revelador lo recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 02-03-98, que desestima el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 16-07-96. En aquella resolución del Alto Tribunal, efectivamente, se da cuenta de los hechos y circunstancias que se exponen a continuación: *El 15-02-90 se produjo un motín en el Centro Penitenciario de Madrid-2 en el que fueron tomados como rehenes seis funcionarios, dos médicos y un Ayudante Técnico Sanitario (ATS). En ese mismo Establecimiento el 07-03-90 se produjo otro motín en el que se tomaron como rehenes cuatro funcionarios, un médico y un ATS. El día 14-03-90 tuvo lugar un motín en el Centro Penitenciario de Daroca (Zaragoza). El día 12-11-90*

¹⁰ Vid., al respecto, ARRIBAS LÓPEZ, E., «Fichero de Internos de Especial Seguimiento y Régimen Cerrado», *La Ley Penal*, n.º 72, julio de 2010, págs. 3 y ss.; *El régimen cerrado en el sistema penitenciario español*, Ministerio del Interior, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 2010, págs. 178 y ss.

saltó otro motín en el Centro Penitenciario de Alicante en el que fueron secuestrados seis funcionarios, dos maestros y una monitora de deportes, produciéndose la muerte de un interno, lesiones a dos y daños valorados en trece millones de pesetas. El 16-12-1990 el motín se produjo en el Centro Penitenciario de Pontevedra tomándose como rehenes seis funcionarios, dos médicos y un Jefe de Servicios, resultando heridos cuatro internos y produciéndose daños por más de tres millones de pesetas. En el Centro Penitenciario de Herrera de la Mancha (Ciudad Real) en 1991 hubo tres motines, el 18 de marzo, el 19 del mismo mes, en el que resultaron heridos siete internos y el 10 de julio, en el que resultó muerto un interno. El 08-07-91 otro motín se produjo en el Centro Penitenciario de Madrid-2; el 11-07-91 en Valladolid. El 15-07-91 saltó otro en Cáceres-2, resultando nueve internos heridos y daños por valor de más diecinueve millones de pesetas y uno más en el Centro Penitenciario de Nanclares de la Oca (Álava), resultando herido un interno. El 26-07-91 fue en el Centro Penitenciario de Tenerife-2 donde el motín se produjo, habiendo sido tomados como rehenes diecisiete personas. El 26-07-91 en el Centro Penitenciario de Badajoz estalló otro motín resultando con lesiones varios funcionarios y un interno. Finalmente, el 11-08-91 el motín se produjo en el Centro Penitenciario de Puerto-1 (Cádiz), durante el cual se tomaron cuatro funcionarios como rehenes y un interno murió siendo decapitado.

Afortunadamente, hoy día las cosas son muy distintas, las muertes de internos por agresión son muy pocas, mientras que los secuestros y retenciones de funcionarios y los incidentes colectivos graves brillan por su ausencia. Al respecto, no hace falta más que echar un vistazo a los Informes Generales de la Administración Penitenciaria de los últimos años; haciendo un rápido repaso, las referencias estadísticas a motines o secuestros de funcionarios dejaron de aparecer en los Informes hace ya un buen número de años, muestra palmaria de su inexistencia.

Pero, actualmente, no hace falta irnos a las muertes violentas de internos a manos de otros, los secuestros y retenciones de funcionarios y los incidentes colectivos, ya que fijándonos en otro posible indicador de conflictividad como son las agresiones a funcionarios, podemos decir que estamos ante un panorama de sostenido descenso, tal y como se puede comprobar en el cuadro que sigue.¹¹

AGRESIONES A FUNCIONARIOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS					
Año	MUY GRAVES	GRAVES	LEVES	SIN LESIONES	TOTAL
2010	0	17	206	252	475
2011	0	10	190	227	427
2012	1	9	161	235	406
2013	0	8	137	169	314
2014	0	12	156	191	359
2015	0	11	152	178	341
2016	0	5	162	193	360

¹¹ Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

AGRESIONES A FUNCIONARIOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS					
2017	0	8	176	121	305
2018	0	6	109	108	223

También sobre las agresiones, incidiendo en los datos anteriores, debemos tomar en consideración lo manifestado por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias en sede parlamentaria en diciembre del pasado año: «En relación con el número de agresiones a funcionarios, debo informarles que los datos *ponen de manifiesto una baja conflictividad en los centros penitenciarios* [la cursiva es mía]. De 475 agresiones en el año 2010 hemos pasado a 305 durante 2017 y este año se han producido 218.¹² Esta cifra incluye las agresiones muy graves, graves, leves y sin lesiones. Con estos datos, se puede afirmar que, dado el número de interacciones diarias que se producen entre internos y funcionarios, miles diariamente, no puede sostenerse que se trata de un entorno laboral conflictivo. Ello no impide que sea intención de esta Administración ofrecer siempre las máximas garantías de seguridad para los trabajadores penitenciarios. A pesar de las noticias que sobre esta materia se publican diariamente, debe reconocerse que la profesionalidad y el buen trabajo de los funcionarios penitenciarios están permitiendo que el número de agresiones en las prisiones españolas sea bajo si lo comparamos con otros países de nuestro entorno, como Francia o Reino Unido».¹³

VI.- EL PANORAMA PENITENCIARIO PRESENTADO DESDE DENTRO: EL AJUSTE MEDIÁTICO DE LA REALIDAD A LAS REIVINDICACIONES

De aproximadamente año y medio al momento de cerrar este comentario, los trabajadores penitenciarios han estado inmersos en un autodenominado *conflicto*, con momentos álgidos como varios días de huelga general en los meses de octubre y noviembre del pasado año, además de otras acciones reivindicativas. El conflicto, desde sus inicios, ha cursado con un cierto aparato mediático –más en medios de comunicación territoriales que nacionales–, sostenido, como queda ya reiterado, *desde dentro*.

Las reivindicaciones de mejoras laborales de un colectivo de trabajadores *son siempre legítimas*; yo mismo, como funcionario que soy, las he mantenido cuando me ha tocado y las mantendré cuando me toque, pero lo que no considero tan legítimo –bueno, *nada legítimo*– es utilizar unos procedimientos espurios para tratar de alcanzarlas; el fin, en este caso, no justifica, para nada, los medios.

Esos procedimientos espurios, esos medios ilegítimos, están dirigidos a presentar, ante los medios de comunicación y la comunidad en general, una situación penitenciaria tan nefasta que cualquier reivindicación de mejora laboral de los trabajadores que deben diariamente afrontarla se perciba socialmente, más que justa, como imprescindible. Así, podríamos hablar de la *construcción mediática de una situación carcelaria inexistente*, alimentada desde dentro del sistema penitenciario; lo que se buscaría, en

¹² Con respecto al dato ofrecido en la tabla para 2018, debe advertirse que el cuadro hace referencia al final del año mientras que la comparecencia del Secretario General tuvo lugar el 13 de diciembre de 2018.

¹³ Cortes Generales. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 2018, XII Legislatura, nº 691, pág. 9.

definitiva, no sería ajustar las reivindicaciones a la realidad, *sino la realidad a las reivindicaciones que se pretenden*.

Ya hemos dicho más arriba que crimen y cárcel constituye una muy valiosa combinación para los medios de comunicación de masas. Qué decir si lo que se comunica sobre la cárcel tiene como fuente a algunos de sus propios trabajadores; nos encontramos entonces, las más de las veces, con un espectáculo tenebrista: la irrupción de la luz que proporcionan los medios de comunicación en un contexto tan oscuro como la cárcel. Atención mediática, por lo tanto, asegurada.

Si la atención mediática está asegurada y lo que se comunica *desde dentro* son únicamente agresiones a funcionarios, internos muertos, violentas peleas, consumo y tráfico de drogas entre la población reclusa, etc. (que aseguran *mucha* atención), ciertamente no se estará contribuyendo a que la comunidad conozca la situación real de su sistema penitenciario y las condiciones de trabajo de los empleados públicos que lo sirven, sino sólo una pequeña parte, presentada, las más de las veces, de forma sesgada, tendenciosa y subjetiva, cuando no abiertamente falsa. Y ahora que hablamos de falsedad, este comentario reciente sobre las *fake news* nos viene muy bien para rematar lo que estamos tratando de transmitir: «Las llamadas *fake news*, [...], son información falsa cuyo punto de arranque suele incluir datos reales y que mediante un proceso de propagación, a veces espontáneo, otras intervenido por actores interesados, adquieren carta de naturaleza».¹⁴

En ese camino por asegurar la atención mediática, *ajustando la realidad a las reivindicaciones*, se ha llegado a unos extremos ciertamente inadmisibles. Pongo dos ejemplos.

En un medio de comunicación andaluz, el 10 de octubre de 2018, se publicó la noticia de la evacuación en ambulancia a un centro hospitalario de dos funcionarios «agredidos por un preso en la cárcel de Morón». Bien, no se trató de ninguna exageración o tergiversación, *sino de una noticia radicalmente falsa* que la Administración tuvo que desmentir ante la alarma injustificada que se generó no sólo entre el personal del centro, sino también entre sus familiares.

De gran bajeza moral fue que, desde dentro también, se asegurase a un medio de comunicación de la provincia de Huelva que la trágica muerte de una joven profesora reflejaba el fracaso de la política penitenciaria del Ministerio del Interior, vinculando descaradamente el asesinato con concretas reivindicaciones laborales y tratando de patentizar que, si éstas se atendiesen, sucesos tan luctuosos como ese no se producirían.

VII.- CONCLUSIÓN: LA ENCRUCIJADA

Los funcionarios de prisiones no trabajamos en un medio fácil, eso es indudable. Trabajamos con personas que no quieren estar donde están y que se caracterizan por, llamémoslo así, su falta de disciplina social; por eso, precisamente, han entrado en conflicto con la ley penal. Organizar y dirigir su convivencia, sin perder de vista los objetivos que están asignados a la Institución Penitenciaria –y, por lo tanto, a sus

¹⁴ BORREGUERO, E., «Frente a la desinformación», *El País*, 25 de diciembre de 2018.

servidores— es complicado, muy complicado, y, en base a esa complejidad, las reivindicaciones del colectivo de trabajadores penitenciarios deben ser escuchadas y, en la medida de las posibilidades existentes, ciertamente atendidas. Por supuesto que debemos entre todos buscar nuevas estrategias para disminuir todavía más las agresiones a funcionarios; completamente de acuerdo en que deben diseñarse nuevos programas de formación del personal, acordes con los cambios producidos en la realidad criminal y penitenciaria; parece asimismo evidente que el incremento de plantillas debemos justificarlo también en las penas no privativas de libertad, cuya ejecución igualmente esta a cargo de la Administración Penitenciaria. Y así, un largo etcétera.

Ahora bien, la situación penitenciaria no es, ni mucho menos, la que hemos vivido en otras épocas ni la que muchas veces se quiere presentar como justificación de las reivindicaciones —a lo dicho sobre la objetiva disminución de los niveles de conflictividad vuelvo a referirme—. Y justamente ahí es, en esa exposición interesada, donde se debe tener mucho cuidado porque a ver si, a base de querer construir una *situación penitenciaria alternativa*, por llamarla de alguna manera, se van a ir, poco a poco, sentando las bases de un *sistema penitenciario distinto*; seguro que hay sectores corporativos y políticos interesados en hacerlo. Dicho de forma más elocuente, si lo que desde dentro se exhibe machaconamente son agresiones a funcionarios, dolorosos asesinatos en la calle que el funcionamiento del sistema penitenciario podía haber evitado, internos muertos y consumo y tráfico de drogas entre la población reclusa, seguro que habrá quien pretenda reconvertir un modelo penitenciario *esencialmente resocializador* en uno *esencialmente securitario*, que respete sólo formal y no materialmente la finalidad constitucional asignada a la pena privativa de libertad. Inestimable ayuda al populismo punitivo, por otra parte, la presentación de esa situación penitenciaria alternativa.¹⁵

Por lo dicho, el colectivo de trabajadores penitenciarios, cuarenta años después de aparecida la LOGP, está en una verdadera encrucijada. De seguir por el camino de ajuste mediático de la realidad a las reivindicaciones, mostrando una situación penitenciaria alternativa, por no decir falsa, podemos encontrarnos con un resultado final paradójico: la construcción de un modelo real —esencialmente securitario— que pretenda responder una situación, a una necesidad, irreal, ficticia. Pero, afortunadamente, el futuro no está escrito y cabe cambiar el rumbo y seguir otro camino y, no, no me estoy refiriendo a abandonar la senda reivindicativa —muy legítima, insisto—, sino a ajustarla a la verdadera realidad de nuestro sistema penitenciario del que, dicho sea de paso y en términos generales, podemos sentirnos razonablemente satisfechos.

Por supuesto, ese peligroso trayecto a un resultado final esencialmente securitario tendría consecuencias muy negativas para el personal penitenciario, en cuanto podría implicar una evidente regresión en el larguísimo camino recorrido desde la creación del Cuerpo de funcionarios de prisiones por el Real Decreto de 23 de junio de 1881, uno de cuyos hitos fundamentales, y volvemos al principio para concluir, fue la plena equiparación con el personal civil de la Administración General del Estado operada por la LOGP.

¹⁵ «[El] fenómeno conocido como populismo punitivo se caracteriza por una inmediata y permanente llamada al Derecho Penal para hacer frente a determinadas problemáticas sociales caracterizadas por su repercusión mediática. El Derecho Penal es utilizado como reacción inmediata para abordar el tratamiento de determinados problemas sociales.» Puede consultarse el artículo completo en: <http://www.juecesdemocracia.es/actividades/jornadas/2006/pueblo/EL%20POPULISMO%20PUNITIVO.pdf>

Arturo Beltrán Núñez

Presidente de la Sección 5ª de la Audiencia Provincial de Madrid.

A vueltas con los permisos ordinarios de salida

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA CUARTA PARTE DE LA CONDENA. III.- SOBRE LA EXTENSIÓN DE LOS PERMISOS. IV.- PERMISOS Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. V.- SOBRE SANCIONES SIN CANCELAR

I. INTRODUCCIÓN

Mi amigo Ángel Luis Ortiz me invita a colaborar en este número de la Revista de Estudios Penitenciarios, que rinde homenaje a los 40 años de vigencia de la Ley Orgánica General Penitenciaria, primera ley orgánica que se publica tras la entrada en vigor de la Constitución, que participa del consenso constitucional y del optimismo de una democracia recién estrenada. Ley con muchos más aciertos que puntos discutibles. De los segundos, hablarán otros. Permítase que aquí se cite entre los primeros que es una ley que confía en los jueces y, en buena parte, hace descansar en ellos su correcta aplicación y la interpretación final de conceptos jurídicos indeterminados. Dicho sea esto sin desdoro del esfuerzo muy loable y el aplauso que merece una Administración Penitenciaria que, con recursos limitados, ha logrado que los Centros Penitenciarios españoles estén entre los más prestigiosos del mundo. No lo digo yo, lo dicen los muchos penados extranjeros, incluso precedentes de países más ricos y de más larga tradición democrática que España, que optan por cumplir la condena en Centros españoles, cuando podrían hacerlo en su tierra, y reconocen, con carácter general, la superioridad del trato humano y la riqueza de posibilidades a su disposición. Que aún es poco, que todo es mejorable, y que la vida y, en lo posible, el bienestar de la persona presa, precisamente por serlo, son unas de las más altas responsabilidades del Estado, y como tal deben ser asumidas, son razones que deben llevar a la lucha

por hacer las cosas bien, pero el esfuerzo en avanzar no debe llevar al menosprecio del buen camino recorrido.

Asumo pues, con humilde agradecimiento, el alto honor que se me hace. No es lo que sigue un tratado sobre los permisos, como no es un tratadista quién lo escribe. Son apenas un puñado de meditaciones, no siempre concluyentes ni que desemboquen en verdades ni aún en certezas. Pero sí, aunque fuera mediante su refutación, la verdad o aún la certeza se alcanzaran, el objetivo estaría logrado.

Entre los recursos de apelación que constituyen casi el 100% - alguno de queja lo dejará en muy poco menos - del trabajo de un Tribunal Colegiado en materia penitenciaria, los relativos a permisos suponen más del 70%. El resto se lo reparten, en orden descendente, los recursos sobre grado, las apelaciones por desestimación de quejas de lo más variado, las apelaciones sobre libertad condicional y las apelaciones sobre aislamientos prolongados en celda. Esto tiene su razón de ser en varias causas, cuáles la mayor frecuencia de estudio de los permisos, la existencia de un límite razonablemente bajo para poder solicitarlos y la conciencia generalizada de que, aunque la ley no lo diga, son la vía más natural de acceso al tercer grado, en cuanto que la conducta global del penado se valora con más acierto cuando se pondera no solo su conducta en prisión sino también fuera de ella. Son una gran oportunidad de demostrar que pueden alcanzarse mayores cotas de libertad. De hecho, quiénes la desaprovechan tardan más en alcanzarlas, si es que lo hacen. Claro que el tercer grado significa más, porque es una situación más cómoda y con vocación de permanencia (y aún de mejora); la libertad condicional, con una u otra forma, es siempre libertad, en el sentido de excarcelación, por más condiciones o reglas de conducta que pueda conllevar, pero uno y otra, como regla general, vienen precedidos de los permisos.

Y, a propósito de estos recursos sobre permisos, progresión de grado y libertad condicional, debo confesar la decepción que producen en el tribunal recursos absurdos. Unos, porque se interponen en primera instancia contra resoluciones de trámite, como él informe - propuesta de la Junta de Tratamiento (J.T.) en materia de clasificación, y, a pesar de su justificada inadmisión a trámite por el Juez de Vigilancia, se apela a la Audiencia esa inadmisión. Otros, porque ni Juez de Vigilancia ni la Audiencia pueden decidir sobre gustos particulares o caprichos - el tamaño de la fruta, el color de la colcha, la música que se oye... - ni pueden apoyar la pretensión del penado de pautar su tratamiento farmacológico ni decidir en general sobre cuestiones que, por afectar a cientos de internos, no pueden decidirse oyendo el criterio de uno solo. Casos estos probablemente excluidos de la competencia del Juez de Vigilancia, pues en el proceso penitenciario, con la excepción de aquellos supuestos en que se oye a las víctimas, no hay, en principio, más partes que el interno y el Ministerio Fiscal. Si para decidir sobre un punto, por ejemplo más juego de ajedrez y menos de parchís, hay que dar trámite de audiencia a todos los afectados, es casi un signo inequívoco de que la competencia debe derivarse a la jurisdicción contenciosa, en la que se contempla con largueza, y en los expediente previos, ese trámite de audiencia a terceros.

Y sobre estos recursos absurdos, un recordatorio y una llamada. El primero, que “es principio inspirador del cumplimiento de las penas privativas de libertad la consideración de que el interno es sujeto de derecho y no se halla excluido de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma. En consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad...” (Artículo 3 del Reglamento Penitenciario.)

El preso es un ciudadano pero el ciudadano lo es porque convive con otros, es decir, es siempre un conciudadano, y los conciudadanos más próximos son los demás presos, y, en ese sentido, todo preso es un copreso. Inundar un Tribunal de recursos absurdos es propio de un mal conciudadano, de un preso que no ha descubierto su condición de copreso, en cuanto que dilata la resolución de recursos razonables de otros presos y del propio recurrente. La llamada a no plantear tales recursos es la llamada a demostrar esa madurez y mínima solidaridad inteligente, sin las que la convivencia no es posible.

II. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA CUARTA PARTE DE LA CONDENA

Es el segundo de los requisitos que prevén el artículo 47 de la Ley penitenciaria y 154 de su Reglamento. El Reglamento, con buen criterio, se refiere a la cuarta parte de la condena o condenas y ese añadido lógico es importante, pues a veces son varias las condenas, y la referencia a la totalidad de ellas viene a ser el paralelo a lo que, con toda lógica, prevé el artículo 193-2 del Reglamento respecto de la libertad condicional. En este punto de tener en cuenta la suma de todas las penas privativas de libertad a que el penado haya sido condenado en diversas sentencias, hay momentos en que la prudencia debe llevar a una interpretación de la ley en la que la fracción de cumplimiento de la pena sea algo absolutamente secundario. Por ejemplo, el que, condenado a 18 años de prisión por robo y homicidio, cuando ha cumplido 15, comete dos delitos de robo y otro de lesiones durante un permiso, y es castigado con otros 12 años de prisión, desde el primer momento ya tiene cumplida más de la cuarta parte (y de la mitad) de la nueva condena total de 30 años. Quién hubiera cometido estos dos delitos de robo y el de lesiones y, careciera de todo antecedente, si fuera condenado a 12 años, tendría que esperar 3, como mínimo para salir de permiso y, sin embargo y, en principio, la peligrosidad del primero parece superior, en cuanto 15 años de prisión no han logrado el efecto preventivo especial de la pena. No se trata de ignorar la ley ni de exigir que se cumpla la cuarta parte de la nueva condena, para cuyo inicio pueden faltar muchos años, pero si de entender que lo elevado de la fracción cumplida no es determinante.

Cumplida la cuarta parte de la condena, se cumple el requisito. Tanto da que sea reciente ese cumplimiento como que no lo sea. A partir de ahí, si la conducta no es mala y el penado está clasificado en segundo o tercer grado los permisos pueden concederse. Otra cosa es que la cercanía en el cumplimiento de la cuarta parte de la condena conlleve un efecto preventivo especial escaso, o un riesgo más elevado de fuga, pero esas son consideraciones que han de hacerse caso por caso y, como todo lo particular no afecta a la ley que por naturaleza es una norma general. Una pregunta un tanto estúpida pero de no tan fácil respuesta es la de cuáles son los momentos “a quo” y “ad quem” para el cómputo de esa cuarta parte. Evidentemente se computaran todos los días de prisión provisional e incluso de detención pues así se hace en la liquidación de condenas. Con ello ocurre con frecuencia que los condenados a penas no excesivamente largas y que han permanecido en prisión preventiva durante el proceso ya tienen cumplida la cuarta parte de la condena, cuando se produce la primera solicitud de permiso. Es más problemático decir hasta qué día se cuenta esa cuarta parte. La Ley y el Reglamento exigen que se haya cumplido la cuarta parte, y, como a ese cumplimiento vincula la posibilidad de conceder permisos, ha de pensarse que esa cuarta parte ha de estar cumplida en el momento de la conce-

sión. Pero esto trae ciertos problemas de interpretación. Al único órgano al que el Reglamento menciona expresamente a la hora de conceder permisos es a la Junta de Tratamiento: “sí la Junta de Tratamiento acuerda conceder el permiso...” Art. 161-1. Este dato es importante pues sí la Ley y el Reglamento (Arts. 47 y 154-1) utiliza el término “conceder, y ese exacto termino se repite en el artículo 161-1, lo lógico es pensar que el momento de cumplimiento de la cuarta parte se refiere al día en que tiene lugar la sesión de la Junta de Tratamiento. Pues bien, lo cierto es que, entre los órganos que intervienen en la concesión de permisos, la Junta de Tratamiento jamás los concede. Si entendemos por concesión el título habilitante para que los permisos puedan ser disfrutados, veremos que la Junta de Tratamiento meramente propone la concesión de permisos, que solo podrán disfrutarse cuando son autorizados por el Juez de Vigilancia, en caso de internos clasificados en segundo grado y de permisos de más de 2 días de duración, o por el Centro Directivo, si el interno está clasificado en tercer grado o el permiso no es superior a 2 días (artículo 161 R.P.)

Carezco de datos sobre las denegaciones de autorización por el Centro Directivo. En el caso de los jueces, la norma es autorizar los permisos que propone la J. T. pero no es absolutamente excepcional o estadísticamente irrelevante que no se autoricen, lo que revela que esa “concesión” de la J.T. no es tal, pues el permiso no se disfruta hasta la autorización, si tiene lugar, o hasta que la resolución del Juez de Vigilancia sea revocada por un tribunal colegiado, si el Juez de Vigilancia no autoriza el permiso. Y más claro es todavía que la resolución de la J.T. no puede ser título habilitante para disfrutar los permisos cuando acuerda denegarlos. En este caso sin embargo, pueden ser concedidos por el Juez de Vigilancia en vía de queja (Art.162 del R.P. y 76-2G de la Ley) o por el Tribunal Colegiado correspondiente al resolver la apelación contra la denegación por el juez (Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

Por tanto el título habilitante para poder disfrutar los permisos será:

- El acuerdo del Centro Directivo, en los casos de su competencia.
- El auto del juez que autoriza el permiso o que estima la queja contra su denegación.
- El auto del Tribunal Colegiado que estima la apelación contra la denegación por el juez. Puede excluirse como fecha límite de cumplimiento de la cuarta parte la de la resolución del Tribunal Colegiado, en cuanto que este, en razón de la naturaleza jurídica de la apelación, juzga sobre lo ya juzgado en primera instancia, es decir juzga sobre datos “ex tunc” y no “ex nunc”. Ahora bien, el problema permanece en los casos en que el juez “autoriza”, es decir, concede el permiso que ha propuesto la Junta de Tratamiento o atiende la queja del interno contra la denegación por dicha Junta. En estos casos, referir la fecha de cumplimiento de la cuarta parte de la condena a la sesión de la Junta de Tratamiento es sumamente discutible. Téngase en cuenta que las modernas doctrinas no consideran ni siquiera a la jurisdicción contenciosa como una mera jurisdicción revisora. Tanto menos puede considerarse la jurisdicción penal en materia de Vigilancia Penitenciaria, a la que corresponde hacer ejecutar lo juzgado en ese proceso de ejecución “asumiendo (muchas de) las funciones que corresponden a los jueces y tribunales sentenciadores” (Art.76-2 a y Art 72-1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria) Es decir no le corresponde meramente revisar una actuación administrativa sino que actúa en la zona decisiva del ejercicio de la potestad jurisdiccional (Art. 117-3 de la Constitución). Claro que todo esto crea incertidumbre y quizá, lo más práctico sea referir el cumplimiento

de la cuarta parte a la sesión correspondiente de la Junta de Tratamiento. Lo que aquí se sostiene es que otras interpretaciones son posibles y que, en determinadas ocasiones, esas otras se acomodarían mejor a lo que es justo.

III. SOBRE LA EXTENSIÓN DE LOS PERMISOS

Lo normal y lo razonable es que, iniciada la vía de permisos, se persista en ella, por él buen resultado que suelen ofrecer, para huir del capricho y la arbitrariedad, y siempre que la respuesta del penado sea la correcta y demuestre con su conducta el acierto de la concesión. Ciertamente puede haber razones que aconsejen lo contrario, como el mal uso de los permisos, la evolución a peor del penado, la pérdida culpable de apoyos... Pero aquí se considera el caso en que esas razones no concurren. Pues bien, con la mayor frecuencia, sucede que el número de días de permiso que se conceden durante un determinado periodo, por ejemplo un cuatrimestre, va en aumento, si el uso de los mismos es correcto. Por ejemplo, se conceden 8 días de permiso y luego 10 y luego los 12. Pero también, con alguna frecuencia, el número de días concedido disminuye sin ninguna especial razón, salvo que cambia el órgano que los propone, autoriza o concede. Por ejemplo que, tras varios cupos de permisos de 10 días correspondientes a un cuatrimestre concedidos en apelación por un órgano colegiado, la Junta de Tratamiento conceda y el Juez autorice 4 días para el siguiente cuatrimestre, o la Junta los deniegue, y sea el Juez el que los conceda, pero en extensión inferior a esos 10 días. Nada les obliga a conceder más, y lo mismo que puede haber razones para denegar el permiso a quién viene disfrutándolos habitualmente, puede haberlas para disminuir su extensión. Incluso razones sutiles cómo que el preso, aunque no quebrante ni delinca, ni consuma drogas, ni incumpla las condiciones impuestas, haga un uso del permiso frívolo y más propio de unas vacaciones y no asuma con claridad su responsabilidad en la preparación para la libertad, mediante el contacto prudente con la realidad exterior, el refuerzo de lazos familiares y sociales, la valoración de la libertad temporalmente recuperada como estímulo para no volver a perderla por causa de nuevos delitos. Insisto en que el problema nace cuando nada ha cambiado a peor, incluso todo ha mejorado y la única variante es que, ahora, es otro el órgano que concede o autoriza los permisos y estos ven reducida su extensión.

En estos casos, el recurso contra esa disminución de los días de permiso debe prosperar. Caso de plantearse ese recurso ante el Órgano Colegiado son precisas varias cosas: que quede claro que el número de días solicitado era superior al concedido, que se invoque el precedente que demuestre la disminución y que no se plantee tal disminución como cuestión nueva en apelación, pues la segunda instancia no debe conocer de lo que no conoció la primera.

El ideal, en el caso más frecuente, esto es, que la Junta de Tratamiento proponga o conceda menos días para un determinado periodo de los que venía concediendo el Tribunal Colegiado, sería que el penado acudiera en queja al Juez de Vigilancia, alegando lo injustificado de esa disminución. El problema es que, si la Junta de Tratamiento concede y el Juez autoriza los permisos, no está previsto en la norma que el penado sea informado de que puede acudir en queja ante el Juez de Vigilancia, información y queja reservadas a los supuestos de la denegación (Art. 161-1 y 162 R.P.) Cabría

interpretar que toda concesión de días de permiso inferior al máximo posible conlleva una denegación del resto, pero sobre ser una interpretación forzada, no es exigible al común de los penados. Estos se encuentran con una concesión de, por ejemplo, 4 días, en lugar de los 10 que venían disfrutando, y con su aprobación por el Juez de Vigilancia sin un trámite previo para sus alegaciones. Entiendo que, pese a que no se le informe de que puede acudir en queja, el penado tiene derecho a hacer alegaciones antes de la autorización del permiso por el Juez y que, si no las ha hecho, y, para salvar el planteamiento de una cuestión nueva en apelación, basta con que formule recurso de reforma ante el propio Juez de Vigilancia.

IV. PERMISOS Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Son varias las situaciones en que en derecho penitenciario se invoca la presunción de inocencia, por ejemplo para no acordar la regresión de grado o la revocación de la libertad condicional, en razón de la presunta comisión de un delito que no ha sido juzgado. Pero este trabajo se va a ceñir a los supuestos en que esa invocación se hace a propósito de los permisos. Dos son los problemas más comunes: la denegación de permisos por existir juicios pendientes contra el penado (en los que está en libertad provisional y por ello puede ser clasificado) y la conducta a seguir con quién ha sido denunciado por un presunto delito cometido durante un permiso o en un momento propio del ámbito de la libertad del tercer grado. Es evidente que, en los procesos que en tales casos se siguen, el investigado tiene derecho a la presunción de inocencia, que solo cederá ante la prueba de cargo suficiente y lícitamente obtenida y practicada con todas las garantías. Pero debe advertirse que el Derecho Penal juzga hechos pasados, la condena es incompatible con la duda, para condenar es preciso que se pueda emitir un juicio categórico sobre la culpabilidad. Si el juicio es meramente de probabilidad, pero existen otras posibilidades alternativas y razonables es obligada la sentencia absolutoria.

El derecho penitenciario contempla el pasado, pero sobre él y sobre el presente, emite pronósticos o juicios de probabilidad sobre el futuro. Con toda claridad lo dicen las diferentes normas: artículo 67 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, artículos 91 y 95 del Código Penal, a propósito de la libertad condicional; Art. 106-3 del R.P. a propósito de la clasificación; artículo 62-B a propósito del tratamiento, artículo 156-2 a propósito de los permisos. Esto no significa que la existencia de causas pendientes conlleve de por sí la denegación de permisos, pero sí significa que el juicio sobre la peligrosidad del penado es más difícil de medir. Puede ser que, sobre la peligrosidad ya demostrada, la peligrosidad latente suponga, en juicio la probabilidad, un incremento mínimo, si, por ejemplo, el presunto delito a enjuiciar es leve, si el Juez no ha adoptado ninguna medida cautelar, si el proceso pendiente nada tiene que ver con el historial delictivo... En tales casos puede concederse el permiso pero no fundamentar la concesión en la presunción de inocencia, evidente hasta la sentencia firme condenatoria, sino en que el juicio de probabilidad sobre el buen comportamiento futuro permanece. Respecto del que es detenido durante un permiso como presunto autor de un delito o simplemente es denunciado como tal, no se tiene la certeza de que esa autoría sea real o de que esa denuncia se atenga a la verdad. Por eso los procesos penales arrancan desde la presunción de inocencia pero lo que el Reglamento Penitenciario establece en su artículo 157-2 es correcto. De su redacción se desprende que basta la

comisión indiciaria del delito sin esperar a la sentencia firme condenatoria: “ si el interno aprovechara el disfrute de cualquier permiso para fugarse, o cometiera un nuevo delito durante el mismo, quedará sin efecto el permiso concedido sin perjuicio de las consecuencias que se puedan derivar de su conducta en el orden penal y penitenciario y de que dichas circunstancias deban valorarse negativamente para la concesión de futuros permisos ordinarios”. No puede ser de otra manera.

El juicio de probabilidad sobre un buen uso de los permisos tiene que ser juicio de muy alta probabilidad. No se pueden poner en riesgo acentuado derechos y bienes jurídicos de terceros, a veces de la mayor excelencia. Eso no significa que una mera denuncia o una detención, que pueden ser erróneas, deban poner fin a los permisos. Habrá que estudiar, caso por caso, si se trata de un delito flagrante, cual sea su posible gravedad, si ha tenido lugar en circunstancias buscadas a propósito o casuales y difícilmente repetibles, si responde al historial delictivo previo, etc. En definitiva con los datos en presencia, a veces escasos, habrá que volver a realizar un nuevo pronóstico sobre el futuro, difícil, y que, las más de las veces, al menos en fechas cercanas a lo acaecido, será negativo, juicio pronóstico que no puede ampararse en la presunción de inocencia para negar peligros que pueden resultar evidentes. Por poner un ejemplo clásico: ¿se deben conceder permisos al condenado por lesiones y malos tratos relacionados con la violencia de género, que, durante un permiso, según una denuncia fiable y en parte contrastada mediante mecanismos electrónicos, ha quebrantado la orden de alejamiento y amenazado a su pareja? ¿Tiene sentido invocar en casos como éste la presunción de inocencia? Cuando razonablemente, el juicio de baja peligrosidad no es sostenible, la presunción de inocencia no puede justificar decisiones irresponsables.

V. SOBRE SANCIONES SIN CANCELAR

Es frecuente que, entre los motivos para denegar el permiso, se encuentre la afirmación de que existen sanciones sin cancelar, a veces una sola, y que se haga constar que ello conlleva mala conducta, lo que impide conceder los permisos.

Al respecto debe decirse que el Reglamento de los Servicios de Prisiones aprobado por Decreto del 2 de febrero de 1956 establecía en sus artículos 65-2 y 73 que no podrían redimir penas por el trabajo los que observaran mala conducta, y entendía por mala conducta la comisión de dos faltas graves o muy graves, o de una falta grave o muy grave sin haber invalidado las anteriores. Aparte de que de ello se deduce que la comisión de una sola infracción, por grave que fuera, si se había cancelado, o no existían sanciones anteriores, no se consideraba mala conducta, deben hacerse dos consideraciones: la primera, la época en que se redactó el Decreto, 1956. España tardaría más de 20 años en conseguir un sistema democrático. La segunda es que la reducción de penas por el trabajo era un beneficio extraordinario, el único que permitía una reducción real de la condena, reducción que se proyectaba sobre cada fracción de la misma: sobre la cuarta parte, para conseguir permisos; sobre las tres cuartas partes para optar a la libertad condicional. No es comparable a la concesión de permisos, con un componente benéfico indudable pero muy inferior.

Debe añadirse:

- Que la Ley en su artículo 47 y el Reglamento que en su artículo 154 no exigen buena conducta, concepto que sí se recoge en otros preceptos (Arts. 205 y 263 del Regla-

mento), incluso el de conducta extraordinariamente buena (Art. 206). Por tanto, “no mala” no es sinónimo de “buena”.

- Que el concepto de mala conducta es un concepto jurídico indeterminado que se sitúa casi en el extremo negativo de las conductas posibles, que oscilarían entre la óptima o muy buena y la pésima o muy mala, entre los cuales extremos, y entre la buena y la mala, cabrían los términos intermedios más grises –normal, discreta, aceptable, mejorable, etc.– estáticamente contemplada tal conducta, y otros, quizá más importantes, si se contempla dinámicamente, esto es, según la evolución a peor o mejor. Como tal concepto jurídico indeterminado ha de verificarse si se da en cada caso que se estudie, buscando la justicia del caso concreto, esto es, que lo indeterminado en general quede lo más claramente definido en el caso particular, de forma que pueda afirmarse, en términos razonables, que la conducta es mala o que no lo es.

- Que la ley ha querido referir la denegación de permisos a la mala conducta y no a la presencia de infracciones disciplinarias, lo que para el legislador hubiera sido más sencillo y, para la Administración y el Juez mucho más cómodo. En un sistema penitenciario, en el que conviven, privadas de libertad y de muchas expresiones de afectividad centenares de personas, es razonable que el régimen disciplinario sea tan intenso y extenso como sea preciso, para procurar una convivencia en que el número de conflictos se limite al mínimo, y dichos conflictos se resuelvan con prontitud y energía. Conductas que, fuera del centro, no tendría sentido sancionar deben por ello ser sancionadas, de cometerse dentro del mismo. De ahí, que la Ley (Art. 47) ponga el acento en un concepto indeterminado (la mala conducta) y no en uno, mucho más fácil de comprobar pero más inexacto, a la hora de calificar la conducta (la presencia de sanciones sin cancelar)

- Que la conducta, en derecho penal y sancionador en general, tiene dos significados principales: la conducta típica, que describe los elementos de una determinada infracción, por un lado, y la conducta como forma de comportarse o conducirse a lo largo de un determinado periodo de la vida, por otro. La conducta típica se ejecuta o realiza (Arts. 17 y 28 del Código Penal y 233 del R.P.); la conducta como comportamiento se observa (Art. 90-1 del Código Penal, artículo 205 R.P.). Pues bien, es claro que el artículo 47 de la Ley y el 154 del RP se refiere a la conducta como forma comportarse o conducirse, en cuanto que hablan de que dicha conducta se observe lo que significa que debe valorarse globalmente computando los elementos negativos en presencia y los positivos, cuáles recompensas, esfuerzo por mejorar en formación o abandonar el consumo de drogas, actitud de solidaridad con otros presos (enfermos, en riesgo de suicidio...), y dinámicamente, observando si la trayectoria asciende hacia lo bueno o por el contrario desciende hacia lo peor.

- De que le empleo por el legislador del verbo observar en tiempo presente de subjuntivo –“observen”– supone que esa conducta no puede calificarse conforme al pasado remoto, aunque pueda referirse a un pasado cercano que permita comprobar que esa observancia de una conducta no mala sea algo más que un breve y fugaz paréntesis.

- Que las consecuencias de una infracción pueden prolongarse al estudio de varios permisos pues el periodo medio de estudio de su concesión es superior, en muchos casos, al plazo de cancelación lo que puede tornar esas consecuencias en abiertamente desproporcionadas.

Raquel Benito López
Juan Antonio García Almonacid
Cáritas Española

La intervención de las ONG'S y el voluntariado en el medio penitenciario

Antes de profundizar en la temática del artículo, queremos expresar nuestro agradecimiento a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias por la confianza que ha depositado en Cáritas Española para la realización de la presente aportación conmemorando el 40 aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979.

También deseamos aclarar que, inevitablemente, partimos de los fundamentos como Cáritas Española porque nos es imposible disociar el texto de estos principios: constituyen la unidad que nos van a permitir realizar una aportación mínimamente digna, sincera y coherente. Lo que somos y lo que hacemos constituyen la experiencia desde la que el relato pueda tener sentido.

Pero a la vez, y esto es lo importante, intentaremos que el texto sea representativo del buen hacer y la generosidad del resto de organizaciones sociales de las que formamos parte, así como de la Institución Penitenciaria, compartiendo, como no puede ser de otra forma, fundamentos, valores, convicciones, que sitúan a la persona en el centro por encima del delito, el derecho humano por encima del trato injusto y el prejuicio, el perdón y la reconciliación por encima del rencor y la condena implacable. Una sociedad que excluye y no perdona se deshumaniza anulando, incluso, los mejores deseos y capacidad reeducadores de la propia Institución Penitenciaria con la que se ha dotado. Por tanto, la voluntad del artículo es ser representativo de este escenario más amplio que el que determina nuestra identidad particular como Cáritas.

Nos parece oportuna, igualmente, una observación que consideramos clave para la comprensión del relato: la relación de las Organizaciones No Gubernamentales – ONG'S- y el voluntariado, o sea, la sociedad organizada, con la Institución Penitenciaria no puede ser comprendida como un juego de suma cero en el que las “ganancias” de las organizaciones sociales y voluntarios vienen de las “pérdidas” de la Institución Penitenciaria o viceversa. No es un juego de ganadores y perdedores, no es una lu-

cha por los espacios de decisión, influencia o resultados. Solo puede ser una relación cooperativa de mejora. Y en este sentido, inevitablemente, las virtudes y potencial de las organizaciones y voluntarios que planteo, lo son porque no somos la Institución Penitenciaria ni pretendemos sustituirla, pero sí nos podemos complementar en un refuerzo mutuo capaz tanto de propiciar progresivamente cambios que mejoren la propia Institución Penitenciaria en su función educadora, cambios que liberen en el legislador energías para lo alternativo a prisión en un país con una tasa de delitos baja pero con muchas personas en la cárcel, cambios que nos ayuden a mejorar como organizaciones y voluntarios nuestra misión de puente y conexión con la sociedad, así como cambios que liberen a la propia sociedad de su hipocresía reclamando derechos y ciudadanía a la vez que, prejuiciosa, cuestiona cualquier oportunidad e inversión en las personas privadas de libertad recurriendo a tópicos que hacen prevalecer el cumplimiento de la condena y la culpabilidad: *algo habrán hecho para estar en la cárcel, que cumplan*, sin entrar en tantas historias de vida abocadas, antes del delito, a la privación de libertad por falta de oportunidades.

Igualmente, nos parece importante una referencia histórica para comenzar. Con ocasión de la celebración del 40 aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, quizá podríamos iniciar el presente artículo mencionando que fue la primera Ley Orgánica aprobada tras la promulgación de la Constitución Española en 1978, y por unanimidad: parecía que se estuviera esperando su aprobación para formar parte de un camino de cambios sociales y políticos sin vuelta atrás y que abarcaba todas las dimensiones de una nueva sociedad española. Dicha Ley Orgánica representó la consecuencia obligada del artículo 25. 2 de nuestra Carta Magna, según el cual: *“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”*.

Siendo el tema a desarrollar “la intervención de las Organizaciones No Gubernamentales y el voluntariado en el medio penitenciario”, bien podríamos afirmar que la Ley Orgánica General Penitenciaria -LOGP-, al compás de los cambios, abrió la posibilidad de que la sociedad civil pudiera pensar el formar parte del medio penitenciario y así también poder hacerse cargo de las personas en un contexto tan oculto y reservado como era el contexto de la privación de libertad, el espacio penitenciario, la zona más impenetrable de la sociedad. Es más, tal como refleja el Boletín Oficial de las Cortes del 15 de septiembre de 1978, cuando se plantea en el Congreso de los Diputados la deliberación del proyecto de ley, se justifica, a modo de preámbulo, la necesidad de una Ley General Penitenciaria como algo necesario hasta que la sociedad sea capaz de dotarse de otras formas de “defensa social” diferentes a la reclusión, pero tendría que ser la sociedad la que vaya dando los pasos. El texto afirma lo siguiente: *“Las prisiones son un mal necesario y, no obstante, la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo. Los cambios de las estructuras sociales y de los regímenes políticos determinarán, sin duda, modificaciones esenciales en la concepción y realidad sociológica*

de la delincuencia, así como en las sanciones legales encaminadas a su prevención y castigo, pero es difícil imaginar el momento en que la pena de privación de libertad, predominante hoy día en los ordenamientos penales de todos los países, pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza, que, evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social”.

Ante esta justificación de hace cuarenta años, hoy podemos afirmar que aunque continuamos con la privación de libertad, sí hemos avanzado tanto en la gestión de la privación de libertad como en penas y medidas alternativas a prisión con un alto protagonismo de las ONG's y voluntarios, aunque nos queda un largo camino por recorrer como sociedad. A nuestro modo de ver, será la mejora de los sistemas de protección social, educativos y culturales los que serán capaces de prevenir, de manera natural, delitos que, en efecto, serían impensables en personas con acceso suficiente a bienestar y sentido vital. Así, en esa sociedad que debe hacerse cargo del desarrollo humano, parece evidente que la mejor “defensa social” sería la inclusión social previniendo y evitando la reclusión y sus efectos. Hoy la existencia de las propias organizaciones y el voluntariado dan cuenta de los cambios que vamos experimentando como sociedad en esta perspectiva inclusiva irrenunciable.

La sucesión de acontecimientos hizo posible que nos diéramos permiso para estar ahí, como sociedad, con una función propia, probablemente casi inexistente entonces en el contexto penitenciario, una nueva forma de estar que abría nuevas posibilidades junto al trabajo del legislador y el ejercicio de vigilancia y control del cumplimiento de la sentencia. Poder estar ahí, dentro, por el simple hecho de estar con personas trascendía y suponía un giro de tal dimensión y calado humano que conviene ponerlo en valor de manera permanente ante la normalidad que supone hoy desarrollar actividades con voluntarios dentro de prisión. Y conviene hacerlo para evitar que las propias organizaciones y voluntarios se conviertan en un apéndice funcional al desarrollo de la Institución Penitenciaria olvidando, así, la función propia que, además, reclaman y valoran las personas privadas de libertad, no solo por la actividad concreta que desarrollamos sino por el sentido que dan ellos a nuestra presencia.

LA SOCIEDAD DENTRO DE LAS CÁRCELES

En el artículo 69.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria –LOGP- se propone que *“a los fines de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de los reclusos”*. En este artículo, más allá del rango que supone una Ley Orgánica, se plantea de una manera explícita que la resocialización, como no puede ser de otra forma, requiere de la presencia de la sociedad a la que, en última instancia, ha de volver el recluso. Hoy, el contacto del recluso con las organizaciones sociales y voluntarios dentro del centro penitenciario constituye en sí mismo ya el inicio del proceso de reinserción.

A la par, el artículo 73.1.2 LOGP plantean: *“el condenado que haya cumplido su pena y el que de algún otro modo haya extinguido su responsabilidad penal deben ser plenamente reintegrados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos”* así como

que “*los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica*”. En ambos casos, más allá de lo que supone la proclamación del derecho como ciudadano que, por supuesto, es la referencia a tomar de cara a la reinserción social, la sociedad necesita comprenderse inclusiva, receptiva a la vuelta de la persona privada temporalmente de libertad en igualdad de condición y derechos. Esto, solo es posible si, efectivamente, la sociedad, fuera de prejuicios y estereotipos, es capaz de desarrollarse como un espacio de oportunidad. Si la comunidad no acepta plenamente al exrecluso como ciudadano y ciudadana de plenos derechos, más aún, si no tiene voluntad natural para desarrollar lo que podríamos llamar una ética del reencuentro, el exrecluso acabará siendo un nómada sin lugar o un reincidente en potencia aunque con los derechos reconocidos. En este contexto, tanto dentro del centro penitenciario acompañando al recluso como fuera haciendo sociedad, sensibilizando, son fundamentales las organizaciones sociales y el voluntariado junto a una Institución Penitenciaria abierta a una mayor interacción con la sociedad.

Cuando en conversaciones con los reclusos aparece el aporte de las organizaciones y voluntariado, todos conceden un gran valor y consideran necesaria la presencia de voluntarios y Organizaciones No Gubernamentales: posibilitan relaciones personales con alguien que les escucha y no forma parte del centro penitenciario, permiten poder expresarse libremente, proporcionan apoyo a reclusos sin familia y conexión con las familias cuando existen, permiten la conexión con el exterior... El voluntario representa la vida en libertad, la sociedad normalizada como referencia y elemento fundamental de cara a la inserción. Esta experiencia de relación con alguien no sometida a la lógica del control y vigilancia ya comienza a ser un paso importante en la tarea de construcción de sentido vital, de desarrollo personal.

El impacto de la gratuidad, *estoy aquí a cambio de nada, por ti*, también constituye el inicio de reacciones en cadena, también en el voluntario, al posibilitar la emergencia de situaciones paradójicas de fuerte calado humano: alguien se interesa por mi cuando, paradójicamente, debiera rechazarme por mi condición de recluso y, de cara al voluntario, alguien que ha sido privado de libertad por cometer un delito y que de alguna forma sería lógico percibirlo como peligroso, paradójicamente, de nuevo, resulta que me valora, me devuelve gratuitamente un alto reconocimiento de mi persona, me reconoce como el otro sin el cual apenas hay futuro... nos necesitamos. Y esto, insistimos, no podemos comprenderlo como déficit de la Institución Penitenciaria sino como aportación y función propia y genuina de las organizaciones y voluntarios.

En el bienio 2016-2017 tal cual informa la Secretaría de Instituciones Penitenciarias¹ se dieron de alta a 827 ONG's y entidades colaboradoras para participar en la ejecución de los 1.051 programas de intervención que se llevaron a cabo en el medio ordinario. Programas que abarcaron 1.878 actuaciones enmarcadas en las distintas áreas de colaboración (393 programas sanitarios y con drogodependientes, 434 programas de integración social, 201 programas dirigidos a colectivos específicos, 494 programas formativos-educativos, 152 programas de inserción laboral, 204 programas de formación humana, religiosa y otros). En la ejecución de estos programas participaron un total de 7.713 colaboradores entre voluntarios y profesionales. Esta ingente presencia da cuenta de la actual importancia de organizaciones y voluntarios en el medio penitenciario así como de que la sociedad se está transformando. De he-

1 <http://www.institucionpenitenciaria.es/>

cho, el voluntariado es ya esa parte de la sociedad sensible que proclama otra forma de relación con el contexto penitenciario, que apuesta por una “defensa social” no desde la dialéctica delito – reclusión sino desde la dialéctica oportunidades – inclusión social como la mejor de las defensas.

CON QUÉ CONTAMOS: cooperación, reciprocidad, empatía, alteridad, justicia, cuidados...

El desarrollo de la **cooperación** entre las organizaciones sociales y la Institución Penitenciaria, ha permitido la presencia normalizada del voluntariado y profesionales de las organizaciones sociales en el medio penitenciario. Junto al desarrollo de actividades, aun siendo el nexo de unión con el recluso e importantes para su proceso resocializador y educativo, vale la pena detenernos en aspectos que aportan claves importantes desde la interacción del voluntariado y profesionales de las organizaciones con las personas privadas de libertad.

Una clave fundamental al comienzo de la actividad es la sorpresa en el voluntario: descubrir, reconocer y **comprender que la cárcel y las personas privadas de libertad no son lo que se percibe fuera de los muros** del centro es importante e impactante. Cuando en una entrevista para un artículo sobre el mundo en prisión preguntamos a un grupo de voluntarias si en algún momento de los años que llevan colaborando con el centro penitenciario han sentido sensación de peligro, la respuesta es unánime: *ellos nos protegen*. Más aún: *ellos también nos aportan*. Esta observación se generaliza en el voluntariado, y fuera del centro penitenciario es el combustible de la sensibilización visibilizando vidas, no condenas, reivindicando oportunidades en vez de aislamiento.

Una vez dentro del centro penitenciario, en el contacto directo, la presencia de organizaciones, de voluntarios, más allá del estricto sentido de la colaboración o coordinación con el centro penitenciario, nos abre a la **reciprocidad** como una condición para un acompañamiento personalizador. Es la diferencia entre un monólogo y el diálogo, entre una ayuda puntual, y necesaria, y un encuentro entre personas, una correspondencia mutua. Cuando valoramos una relación buena con alguien siempre solemos decir que es un sentimiento recíproco, compartido y, con frecuencia, es un sentimiento ligado a la **gratuidad**, un sentimiento común con valor en sí mismo. Esta ausencia de precio a cambio de valor es contradictoria en el recluso y voluntario, en un contexto, y en una sociedad, en el que todo tiene precio. Poder acceder a algo, a alguien, a cambio de nada siempre es un descubrimiento, el comienzo de otra lógica tan necesaria en el contexto penitenciario como en el resto de la sociedad: la lógica y el valor de la gratuidad. Además, esta lógica desarrolla recursos no convencionales, como la solidaridad, la amistad, la ayuda mutua, todos ellos recursos que, al contrario de los convencionales que se agotan con el uso, por el contrario no solo no se agotan sino que aumentan con el uso: cuanto más se practica la amistad, más aumenta. Las organizaciones sociales y el voluntariado, en este sentido, tienen cualidad de constructores dentro y fuera del centro penitenciario de una enorme edificación de intangibles.

Y la reciprocidad nos abre al lugar del otro, a ponernos en su lugar antes, durante y después de la condena, a la **empatía**, lo que implica una escucha que no juzga al otro sino que tiene interés por el otro, le comprende, genera confianza aliviando la situación, mejora la comunicación, permite entrar y compartir las historias personales, experiencias significativas previas a la entrada en prisión y en prisión, miedos y esperanzas...

Y poco a poco, voluntario y recluso comienzan a comprenderse desde y con el otro, comienzan a descubrir al otro y su mundo e intereses. **La alteridad** nos abre al nosotros que es la condición de la inclusión social. Sin el otro no hay sociedad, también el otro privado de libertad, también el otro voluntario. Es reconocer la dignidad y necesidad del otro en una sociedad que tantas veces le aísla, sin conocer sus vidas y ausencia de oportunidades. El reconocimiento del otro, así, permite la emergencia del sujeto sin atributos, la emergencia del otro diferente, de la subjetividad, al margen del delito para poder acceder a un encuentro sin prejuicios.

Finalmente la **justicia**. Nuestra experiencia con reclusos nos ha llevado a compartir situaciones de auténtica injusticia en las que la prisión es un eslabón más en la cadena que ha conducido a una persona al fracaso. No por un trato injusto de la Institución Penitenciaria al recluso, sino por una brutal falta de oportunidades previas a la privación de libertad que han convertido lo que debiera ser un proceso de aprendizaje para la vida en un proceso de deterioro para el fracaso. La cárcel no puede ser el destino final, casi anunciado, de vidas rotas y sin sentido. Y desde esta realidad, hemos compartido con voluntarios y profesionales un sentimiento de justicia con el recluso, una obligación moral de restituir aquello que le ha sido negado por el hecho de haber nacido en un espacio de vulnerabilidad y exclusión social. El mismo sentimiento emerge cuando nos hemos relacionado con las familias de los reclusos y descubres que los hijos comienzan a sufrir y heredar la privación de libertad de su progenitor como un destino posible: esto es tremendamente injusto. En nuestro caso, como Cáritas, y en el resto de organizaciones y voluntarios, también vinculamos nuestra acción a una restitución justa de aquello que no le ha aportado la sociedad. Evidentemente no toda persona por ser pobre acaba en la cárcel pero sí hay reclusos en los que el delito está totalmente relacionado con la ausencia de soportes básicos familiares y sociales que le hubieran permitido la posibilidad de otro desarrollo personal. Preguntarnos de dónde provienen los reclusos, parece que procede para evitar hacer una abstracción de la cárcel y delito, y así, olvidar que la cárcel solo gestiona aquello que la sociedad ha determinado jurídicamente a través del legislador, y social y económicamente a través de las oportunidades o falta de las mismas para las personas.

Pero, quizá, todas estas claves puedan adquirir más hondura si las situamos en un denominador común: el voluntariado cuando decide colaborar dentro del centro penitenciario, también ha descubierto el cuidar al otro privado de libertad. Cuando nos entrevistamos con el grupo de voluntarias y nos comentaron “ellos nos protegen” tuve la sensación de que también querían decir ellos nos cuidan y que la relación que tenían con los reclusos era mucho más que un contrato de no agresión, era más bien, como diría Adela Cortina² una alianza: una alianza en favor del poder sanador de la conversación, del sentimiento y la ternura. Frente a la disciplina, los cuidados y la vinculación nos abren las posibilidades de comenzar algo nuevo en la situación de cada persona y en el tiempo que necesita sin que esto, que es en lo cotidiano, pase desapercibido. Hace unos meses, un preso me comentó de una compañera: *le debo todo por la cantidad de horas que me ha dedicado, por la cantidad de escucha*. Esta dedicación, este cuidar, quizá haya tenido la capacidad de romper el bucle que aplaza cualquier posible sentido vital hasta el final de la pena. Esta dedicación que sabe

2 No se hace referencia a ningún texto concreto sino a la diferencia que establece Adela Cortina, en sus publicaciones, entre cultura del contrato y cultura de la alianza. Esta perspectiva nos parece fundamental para el tema que se está tratando.

esperar, de ahí la esperanza, hasta que el acontecimiento ocurra, también hace que la labor del voluntariado se entienda plenamente fuera de las exigencias de eficiencia, de una productividad que impone a los proyectos fecha y cantidad de resultado, cuando los procesos personalizadores, todos, están plagados de avances y retrocesos, sin que constituyan fracaso sino camino. Sería un error “profesionalizar” la tarea del voluntariado lo cual no significa ausencia de reflexión, revisión, formación y evaluación, sencillamente se trata de continuar impulsando que la sociedad siga asumiendo como propias las realidades de los reclusos.

Estas claves, y seguro que muchas más, consideramos que son fundamentales en la presencia de organizaciones y voluntarios en el medio penitenciario y su aportación y sentido no puede ser entendida solo desde la lógica de la actividad, como recurso dentro y fuera del medio penitenciario. Desarrollar talleres, actividades lúdicas, de ocio, cursos de formación cultural, etc..., claro que es importante pero es algo que puede realizar la Institución Penitenciaria sin necesidad de organizaciones. No es esta la cuestión, y de comprenderlo así, creemos que estaríamos perdiendo lo que de oportunidad tiene nuestra presencia. Lo importante no es la puntualidad y materialidad de la actividad sino las perspectivas de relación que abren el voluntariado y organizaciones sociales a la persona privada de libertad y el valor que éste les da. Y en este sentido, cabe destacar la enorme aportación que suponen los recursos residenciales que las Organizaciones No Gubernamentales ponen a disposición para el disfrute de permisos y otras alternativas, para reclusos sin familiares próximos, ni medios y apoyos. Esta oportunidad es vital en el proceso de autonomía y desarrollo personal del preso. De nuevo, el aporte de las organizaciones avalando, es decir confiando, y aportando un espacio y presencia esencial para la preparación para la vida en libertad, para la generación y mantenimiento de vínculos familiares y sociales, para reducir los efectos negativos de la privación de libertad y para consolidar la perspectiva personal y social de que la persona presa sigue siendo parte de la sociedad.

EL ENGRANAJE COMUNITARIO ante la perspectiva de no privación de libertad.

El desarrollo de penas y medidas alternativas a la privación de libertad ha sido importantísimo y hoy constituye una realidad consolidada y con perspectiva dentro de la Institución Penitenciaria. En este espacio alternativo a la privación de libertad es decisiva la aportación de las Organizaciones No Gubernamentales y lo es porque es en sociedad como se reconducen determinados comportamientos susceptibles de medidas penales. A diferencia del cumplimiento de la condena privativa de libertad en un espacio y tiempo cerrados, la no privación de libertad propicia la no espera para experimentar aprendizajes y cambios prosociales desde el principio y a la vez que el cumplimiento de la condena, y el poder realizarlos donde son experimentables, es decir en sociedad y conviviendo, esto permite ponerlos en valor aunque no impliquen necesariamente como resultado una motivación altruista o solidaria: sencillamente alguien descubre, comprende, se convence de la necesidad de no perjudicar a nadie, de respetar al prójimo, de aceptar unas normas básicas de convivencia.

¿Qué aportamos, además, las organizaciones sociales? No solo espacio para que el penado pueda cumplir la pena o medida alternativa, para que pueda hacer algo útil y provechoso para la sociedad, como es el caso de las plazas para Trabajos en Beneficio de la Comunidad – TBC- sino que, y esto es fundamental a nuestro modo de ver, apor-

tamos un espacio social articulado por la solidaridad lo que genera en no pocos casos no solo la motivación práctica de cumplir la pena cuanto antes sino una motivación solidaria que ha llevado al penado, en no pocos casos, a incorporarse como voluntario. Este espacio motivacional creo que es exclusivo de la organizaciones sociales y los valores que las cohesionan, y constituye, en sí mismo, una suerte de espacio de rescate para la práctica de ciudadanía comprometida con las personas. En nuestra organización hemos comprobado que ese tránsito de penado a voluntario se da más en actividades que implican acompañamiento, relación de ayuda, gratuidad y generosidad con otra persona a diferencia del desarrollo de determinadas actividades que siendo de utilidad social, no implican necesariamente la relación con otra persona. La sociabilidad no viene solo del cumplimiento de la actividad sino de una nueva riqueza en las relaciones que posibilitan que el proceso y tiempo de “cumplir” se transforme en tiempo de descubrir.

En 2018, las Organizaciones No Gubernamentales y otras entidades privadas con interés social posibilitamos 3.791 destinos posibles mediante 10.311 plazas para el cumplimiento de Trabajos en Beneficio de la Comunidad³.

Junto a la colaboración en la oferta de plazas para TBC, las organizaciones sociales también desarrollan otros programas específicos de intervención como son el programa de intervención para agresores de violencia de género (PRIA-MA), programa para control de la agresión sexual (PCAS), programa de intervención frente a la delincuencia sexual con menores en la red (Fuera de la Red), programa de intervención frente a la violencia familiar (Encuentro), programa de sensibilización y reeducación en habilidades sociales (PROBECO), programa de intervención psicoeducativa en seguridad vial (PROSEVAL), programa de sensibilización en drogodependencias (Cuenta Contigo), programa de Justicia Restaurativa o programa Puente Extendido, entre otros.

UN PASO MÁS: las organizaciones se integran en la estructura penitenciaria.

Tal como se expone al principio, la colaboración entre las Organizaciones No Gubernamentales con la Administración Penitenciaria comienza a tener consistencia con la propia Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979. A partir de este momento hay un desarrollo permanente hasta que en 2007 con la Instrucción 4/2007 de 7 de febrero, se crea la “Comisión de Seguimiento del Voluntariado y ONG’s”, como órgano de participación y encuentro entre las ONG y Entidades Colaboradoras y la Administración Penitenciaria, esta comisión es la antecesora del actual Consejo Social Penitenciario, creado con la ORDEN INT/3191/2008 de 4 de noviembre, como órgano consultivo y de relación entre la Administración Penitenciaria y las entidades del Tercer Sector. En abril de 2009 se constituyó el primer Consejo Social Penitenciario: también podemos celebrar con el presente artículo su décimo aniversario.

En la citada orden se pone de manifiesto: *“El sistema penitenciario en España tiene atribuida la misión de garantizar la ejecución de las penas, orientando su cumplimiento a la reeducación y reinserción social del condenado, asegurando, por otra parte, su custodia y seguridad. En este objetivo de reinserción social la Administración Penitenciaria no puede ni debe caminar sola. Es tarea de la sociedad en su conjunto recuperar a aquellos de sus ciudadanos que en un momento de sus vidas se*

3 <http://www.institucionpenitenciaria.es/>

apartaron de las normas de convivencia y de la legalidad. La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, tiene clara esta necesidad de coparticipación social en los objetivos constitucionales marcados para la pena de prisión. Así, en su artículo 1 define claramente los objetivos de la Institución penitenciaria señalando que «las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados. Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados». El artículo 69.2 de dicha Ley Orgánica establece, asimismo, que con el fin de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto, se podrá contar con la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de los reclusos. Así pues, las peculiaridades de la labor penitenciaria que debe desarrollar el mandato constitucional de la reeducación y reinserción social de los penados, la petición de las entidades sociales que integran el denominado como «Tercer Sector» y la voluntad política de favorecer la transparencia y la participación de la sociedad en la administración penitenciaria, fundamentan la creación del Consejo Social Penitenciario, como órgano consultivo y de relación de la Administración Penitenciaria con el Tercer Sector.»

Con la creación del Consejo Social Penitenciario –CSP- queda clara la necesidad de cooperación y así se establece que su finalidad es fomentar la participación y colaboración del Tercer Sector en el desarrollo de las políticas penitenciarias de reinserción social. En la misma orden también se crean los Consejos Sociales Penitenciarios Locales con la misma finalidad de fomentar la participación y colaboración del Tercer Sector pero adscritos a cada Centro Penitenciario o Centro de Inserción Social. La proximidad de estos Consejos Locales al recluso permite mayor concreción en las propuestas de acompañamiento e inserción, abriendo nuevas posibilidades de colaboración entre las organizaciones y el Centro Penitenciario en el que desarrollan la actividad.

Actualmente, el CSP está estructurado en cinco comisiones: Comisión de Coordinación, Comisión de Calidad de Vida, Comisión de Penas y Medidas alternativas, Comisión de Reinserción Social y Salud y Comisión Laboral. Es importante destacar que la participación en cada una de las cinco comisiones no está restringida a las organizaciones con vocales en el CSP sino que están abiertas a otras organizaciones enriqueciendo los resultados de las comisiones y, por tanto, de este espacio de colaboración.

Como logros fundamentales están la capacidad de enlace que el CSP está teniendo con la sociedad fomentando su participación e impulsando mediante la sensibilización el que la sociedad vaya asumiendo progresivamente el protagonismo que ha de tener para posibilitar la reinserción social una vez cumplida la condena.

Antes de finalizar el artículo, aunque todo lo expuesto lo es también en Cáritas, no podemos dejar de remitirnos brevemente a lo que para nosotros es fundamental, tal como comienza este artículo. Diferentes referencias en los Evangelios hablan de la privación de libertad como algo no deseado para el ser humano: “pregonar a los cautivos libertad, a los ciegos vista, para poner en libertad a los quebrantados” (Lucas 4,18), o “cuándo te vimos enfermo, o en la cárcel, y vinimos a ti? De cierto os digo

que en cuanto lo hicisteis a uno de estos mis hermanos más pequeños, a mí lo hicisteis” (Mateo 25, 36,39-40). La consideración de hermano hacia la persona privada de libertad, el compartir fraterno, esto es la caridad, no es algo opcional sino fundamental para la construcción de una sociedad nueva y justa. Y en este sentido, el compromiso de la Iglesia con “los cautivos” lo es desde los inicios del cristianismo más allá de posteriores formas de definir esta implicación en favor de la dignidad e integralidad del ser humano y del perdón. Voluntariado, organización social, son una actualización de una decidida voluntad de la comunidad por acoger a sus componentes alejados, reclusos, excluidos, y, en justicia, mitigar el sufrimiento y devolverlos al bien común, a la participación en sociedad, a la solidaridad, a la dignidad, como principios fundamentales capaces de hacer lo inédito viable.

Como curiosidad, en 1983 Cáritas Española publicó en la revista Corintios XIII un número dedicado a “Cáritas y la cárcel” que incluye un artículo de Carlos García Valdés, entonces Director General de Instituciones Penitenciarias y Director del Grupo Central de Trabajo para la redacción de la Ley General Penitenciaria que hoy celebramos. Ya entonces, el compromiso de nuestra Institución puso en valor los cambios que hoy conmemoramos.

Finalizamos con partes del discurso del Papa Francisco a los presos del Centro de Readaptación Social número 3, Ciudad Juárez, México, el 17 de febrero de 2016 celebrando el Jubileo de la Misericordia. Son referencia de nuestra motivación:

“Queridos hermanos y hermanas:

Estoy concluyendo mi visita a México y no quería irme sin venir a saludarlos, sin celebrar el Jubileo de la Misericordia con ustedes. Agradezco de corazón las palabras de saludo que me han dirigido, en las que manifiestan tantas esperanzas y aspiraciones, como también tantos dolores, temores e interrogantes.

Celebrar el Jubileo de la misericordia con ustedes es recordar el camino urgente que debemos tomar para romper los círculos de la violencia y de la delincuencia. Ya tenemos varias décadas perdidas pensando y creyendo que todo se resuelve aislando, apartando, encarcelando, sacándonos los problemas de encima, creyendo que estas medidas solucionan verdaderamente los problemas. Nos hemos olvidado de concentrarnos en lo que realmente debe ser nuestra preocupación: la vida de las personas; sus vidas, las de sus familias, la de aquellos que también han sufrido a causa de este círculo de la violencia.

La misericordia divina nos recuerda que las cárceles son un síntoma de cómo estamos como sociedad, son un síntoma en muchos casos de silencios y omisiones que han provocado una cultura de descarte. Son un síntoma de una cultura que ha dejado de apostar por la vida; de una sociedad que ha ido abandonando a sus hijos.

La misericordia nos recuerda que la reinserción no comienza acá en estas paredes; sino que comienza antes, comienza «afuera», en las calles de la ciudad. La reinserción o rehabilitación comienza creando un sistema que podríamos llamarlo de salud social, es decir, una sociedad que busque no enfermar contaminando las relaciones en el barrio, en las escuelas, en las plazas, en las calles, en los hogares, en todo el espectro social. Un sistema de salud social que procure generar una cultura que actúe y busque prevenir aquellas situaciones, aquellos caminos que terminan lastimando y deteriorando el tejido social.

El problema de la seguridad no se agota solamente encarcelando, sino que es un llamado a intervenir afrontando las causas estructurales y culturales de la inseguridad, que afectan a todo el entramado social.

En la capacidad que tenga una sociedad de incluir a sus pobres, sus enfermos o sus presos está la posibilidad de que ellos puedan sanar sus heridas y ser constructores de una buena convivencia. La reinserción social comienza insertando a todos nuestros hijos en las escuelas, y a sus familias en trabajos dignos, generando espacios públicos de esparcimiento y recreación, habilitando instancias de participación ciudadana, servicios sanitarios, acceso a los servicios básicos, por nombrar sólo algunas medidas.

Celebrar el Jubileo de la misericordia con ustedes es aprender a no quedar presos del pasado, del ayer. Es aprender a abrir la puerta al futuro, al mañana; es creer que las cosas pueden ser diferentes. Celebrar el Jubileo de la misericordia con ustedes es invitarlos a levantar la cabeza y a trabajar para ganar ese espacio de libertad anhelado.

Ahora les puede tocar la parte más dura, más difícil, pero que posiblemente sea la que más fruto genere, luchen desde acá dentro por revertir las situaciones que generan más exclusión. Hablen con los suyos, cuenten su experiencia, ayuden a frenar el círculo de la violencia y la exclusión. Quien ha sufrido el dolor al máximo, y que podríamos decir «experimentó el infierno», puede volverse un profeta en la sociedad. Trabajen para que esta sociedad que usa y tira no siga cobrándose víctimas”

José Manuel Bermudo Castellano
Sociólogo. Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias
Jefe de Área de Medio Abierto y Control Telemático

Medios telemáticos en la Administración Penitenciaria española

SUMARIO

I.- ORIGEN. PROGRAMA PILOTO. II.- MEDIOS TELEMÁTICOS EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO III.- SISTEMAS UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA ESPAÑOLA. IV.- LA UNIDAD DE VIGILANCIA ELECTRÓNICA. V.- ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS. VI.- BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

I.- ORIGEN. PROGRAMA PILOTO

Cuando a principios del año 2000 se planteó al Equipo directivo del Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid, del que formaba parte como Subdirector, la introducción de medios telemáticos para el control del cumplimiento de penas en semilibertad, la única referencia que tenía era la visión reciente de una película de género carcelario¹. Evidentemente la idea que se planteaba era mucho menos fantasiosa y respondía a necesidades e inquietudes respecto a la reinserción social y el cumplimiento de las penas en medio abierto.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones formaban ya entonces parte absolutamente imprescindible de nuestra vida². La revolución tecnológica im-

¹ “Wedlock” es su título original y fue estrenada en España como “Peligrosamente unidos”, una cinta más del género carcelario dirigida por Lewis Teague y protagonizada por Rutger Hauer y Mimi Rogers. La película, clásica pero prescindible, era de 1991. (Hay una posterior versión para televisión, de 1995, con parecido argumento). Se desarrolla en una prisión futurista, de máxima seguridad, ubicada en una isla. Al penado se le instala al ingreso un “collarín” con material explosivo. Cada penado tiene un compañero, al que no tiene identificado y cuyo collarín está vinculado de tal forma al suyo que si uno de los dos se aleja cierta distancia los dos collarines estallan, literalmente. Plantea un sistema de control que no requiere barrotes ni vigilantes. Nadie intentará abandonar la isla porque desconoce quién, de entre todos los reclusos, es su compañero y de saberlo tendrían que huir juntos para sobrevivir.

² Es bueno recordar, como referencia, que la web acaba de cumplir treinta años; da sus primeros pasos en 1989

plicaba importantes cambios sociales y jurídicos. Su rápida implantación en todos los ámbitos estaba modificando la gestión de la sanidad, de la educación, de las comunicaciones; y los sistemas penitenciarios no podían permanecer ajenos a estos cambios instalados ya irreversiblemente. ¿Por qué habíamos introducido ya en el sistema penitenciario avances tecnológicos en materia de seguridad (aunque aún estuviéramos, y estamos, tecnológicamente lejos de las empresas privadas del mismo ámbito) y no habíamos desarrollado posibles aplicaciones en torno a las formas de cumplimiento y la reinserción social?

La experiencia con medios telemáticos se inició en el sistema penitenciario español hace 19 años. En abril del año 2000 se puso en marcha un programa piloto para internos clasificados en tercer grado de tratamiento y ubicados en el CIS Victoria Kent (régimen abierto). En él participaron diez internos, seleccionados por el Equipo de Tratamiento (con perfiles de escasa condena y nula alarma social) y que tras conocer las características y requisitos del programa aceptaron voluntariamente formar parte de la experiencia. El objetivo era básicamente sustituir el tiempo de estancia obligada, nocturna, en el centro por igual tiempo y horario de permanencia en su domicilio bajo control por medios telemáticos.

El sistema que se nos presentó entonces, por una empresa de tecnología israelí, es el más básico: la radiofrecuencia. Solo permite determinar si el penado se encuentra en el lugar asignado (generalmente su domicilio, en una determinada franja horaria recogida en un cronograma). Se dispone de dos elementos: una pulsera o tobillera que se coloca al penado y una base que se comunica con ella, y se instala en el lugar donde la persona ha de permanecer. El dispositivo está en contacto con la base, que a su vez se comunica con el centro de control o vigilancia. Si no se produce la comunicación solo caben dos opciones. O el dispositivo no funciona o la persona bajo control no se encuentra en el lugar predeterminado.

El éxito de la experiencia animó a la entonces Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria a extender el sistema a otros CIS y centros penitenciarios, inicialmente con internos de similares características. En los presupuestos del año 2001 se incluyó una pequeña dotación presupuestaria para la puesta en marcha de un programa de control telemático de internos en tercer grado. Se trataba simplemente de, en la línea marcada por el programa piloto, sustituir la estancia nocturna en el Centro de Inserción Social³ o Sección Abierta de los Centros Penitenciarios⁴ por el control de presencia en el domicilio del penado.

Las posibles dudas sobre la viabilidad del control de internos en régimen abierto (fiabilidad, preservación del derecho a la intimidad...) desaparecieron pronto. Los “problemas” iniciales estuvieron relacionados con el uso de la falda por razones

y en agosto de 1991 es accesible públicamente en Internet.

3 Centros Abiertos o de Inserción Social (art. 80 RP). Los CIS van indisolublemente unidos a la implantación y desarrollo de los medios telemáticos. Actualmente la Administración Penitenciaria española dispone de 13 CIS independientes (con Equipo Directivo, Relación de Puestos de Trabajo propia y plena autonomía de gestión) y 20 CIS dependientes (Con un Subdirector de CIS, y dependientes orgánica y funcionalmente de un centro penitenciario).

4 La Sección Abierta es la parte de un Establecimiento Penitenciario, del que depende administrativamente, destinada a internos clasificados en tercer grado de tratamiento (Art. 80.3 RP). Al día de hoy Instituciones Penitenciarias dispone de 19 secciones abiertas.

laborales de algunas mujeres incluidas en el programa, o la reticencia de algunos familiares a que se instalara en el domicilio compartido un dispositivo que pudiera “grabarles” (voz e incluso, pensaban algunos, imagen). En estos inicios no se monitorean ni siquiera los movimientos del penado. Solo las entradas y salidas al lugar de control. La experiencia divulgada por los primeros internos participantes desmontó falsas creencias y generó una cierta demanda.

Durante el desarrollo del programa piloto con penados del CIS Victoria Kent funcionarios de la Generalitat de Cataluña realizaron una visita de trabajo al “incipiente” centro de control⁵. Posteriormente, entre diciembre de 2000 y junio de 2001, se implantó un programa piloto en el centro penitenciario de mujeres de Wad-Ras (Barcelona). Participaron 13 penados en el año 2000 y 28 en 2001, señala Cristina González Blanqué en su tesis doctoral⁶. Es el inicio de un desarrollo paralelo del control telemático de internos en Cataluña, con igual tecnología y empresa concesionaria del servicio de monitoreo⁷.

Desde entonces la Administración penitenciaria ha sacado a concurso público la monitorización de internos en varias ocasiones, adaptando las prescripciones técnicas del contrato a los avances tecnológicos. La empresa ganadora de los concursos (Elmotech, 3M o Attenti; la misma empresa con cambio de denominación por compras o absorciones) ha hecho frente a las demandas que se le han hecho para cubrir necesidades como el control de consumo de alcohol. Inicialmente la instalación de los dispositivos en el domicilio de los penados era realizada por funcionarios penitenciarios. Actualmente lo lleva a cabo el contratista, a través de una empresa subcontratada. El control de los internos y el cumplimiento de las condiciones o programas siempre y en todo caso ha quedado en manos de la Administración.

II.- MEDIOS TELEMÁTICOS EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO

Puede definirse el control telemático, en el ámbito penitenciario, como el empleo de instrumentos de transmisión de datos (información) a través de medios telefónicos y/o telemáticos con el objetivo de conocer de forma continuada o puntual la ubicación espacial de los sujetos sometidos a control, y por tanto, verificar el cumplimiento de una pena, una condición o un programa (Becerril Polo).

5 Una habitación en la parte trasera del despacho de Subdirección donde se encontraba el hardware necesario. Cada noche realizábamos una copia de seguridad en “cinta” (tipo casete).

6 “El control electrónico en el sistema penal” Tesis doctoral (2008) dirigida por Elena Larrauri y presentada en la Universidad Autónoma de Barcelona.

7 Las competencias en materia penitenciaria fueron transferidas a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 3492/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. Se transfirieron funciones y servicios; y los correspondientes medios personales, materiales y presupuestarios. Es como se sabe la única de las Comunidades Autónomas que recogen en sus Estatutos el posible traspaso por el Estado de los servicios penitenciarios que tiene efectivamente asumidas tales competencias (Los otras tres Estatutos que recogen esa posibilidad son los de Andalucía, País Vasco y Navarra). En Cataluña existe mayor porcentaje de terceros grados sobre la población penada pero en cambio una menor aplicación de la modalidad de cumplimiento en semilibertad con medios telemáticos conforme al art. 86.4 RP.

Los métodos de vigilancia electrónica se han convertido en parte sustancial de todo sistema penitenciario moderno. En su momento supuso un cambio de perspectiva radical en la ejecución de determinadas penas y medidas penales. Permitió romper un esquema clásico: privación de libertad igual a ingreso en un centro penitenciario ⁸.

Tras las experiencias iniciales en Estados Unidos en los años sesenta y la implementación de programas piloto en los ochenta del siglo pasado, alentados por la superpoblación carcelaria, ha ido extendiéndose su uso por nuevos países e incorporando nuevas tecnologías y formas de utilizar las mismas. Desde la pulsera unida al cuerpo de los sujetos, a las distintas formas de verificación biométrica o la geolocalización vía satélite. Se han ido ampliando progresivamente los sistemas y programas, y hoy son una realidad en buena parte del mundo, incluyendo los países de nuestro entorno (Francia, Alemania, Portugal, Bélgica, Inglaterra⁹. O América latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile...).

Pero ¿Cuáles son las ventajas de los sistemas de vigilancia electrónica frente a la reclusión tradicional? Entre las ventajas unánimemente aceptadas podemos destacar:

a) Evita el ingreso en prisión de infractores no peligrosos, que no hayan cometido delitos graves.

b) Facilita que se cumpla la condena en el entorno familiar y social evitando la desestructuración familiar.

c) Ayuda a combatir la sobreocupación de los centros penitenciarios, problema común a muchos países.

d) Permite que el penado continúe su vida laboral, y pueda atender así a la indemnización a la víctima.

e) Evita los efectos desocializadores del internamiento en prisión; se sustrae al penado del “contagio” criminológico.

f) La vigilancia electrónica tiene un menor coste económico que el internamiento.

Hacer frente a los problemas de masificación carcelaria y abordar un ahorro de costes fueron incentivos importantes para el desarrollo inicial de estos sistemas en Estados Unidos o Reino Unido.

La vigilancia electrónica presenta múltiples posibilidades: control en domicilio como medida impuesta o en el marco de un programa de tratamiento; seguimiento de actividades laborales mediante unidades móviles; supervisión de medidas aplicadas a liberados condicionales; arrestos domiciliarios; limitaciones de lugar y tiempo para hooligans (puesto en práctica desde hace tiempo en Inglaterra). Se utiliza como alternativa a la prisión preventiva (por ejemplo en Portugal), como “sanción en la Comunidad”, para el cumplimiento de penas cortas de privación de libertad o como una forma de cumplimiento de la “libertad vigilada”. Aplicación esta última que está

⁸ Jose Ignacio Becerril Polo, Técnico Superior de Instituciones Penitenciarias que organizó y desarrolló, desde una Dirección de Programas, la expansión de los medios telemáticos en su primera etapa (hasta 2005), hacía hincapié en este aspecto en los numerosos cursos de formación que dio en esos primeros años.

⁹ En el Reino Unido, tras la realización de pruebas piloto, se introdujo la monitorización mediante la “Criminal Justice Act 1991”, contratando la supervisión de la medida a empresas privadas de seguridad.

desarrollándose, y con perspectivas de un crecimiento significativo, en la Administración Penitenciaria española.

Suele distinguirse entre vigilancia electrónica activa y pasiva, aunque no difieren técnicamente. Con un mejor criterio los sistemas de control por medios telemáticos pueden clasificarse en tres grandes grupos:

a) Monitorización electrónica mediante pulseras o “brazaletes”.

Colocación de transmisores unidos a los sujetos (en forma de pulseras o tobilleras) que son detectados en el radio de acción de un receptor conectado a su vez vía modem a un servidor-base de datos.

b) Verificación biométrica

Identificación de determinadas características personales (voz, iris, huella dactilar, rostro...) del sujeto mediante las que se comprueba su presencia o ausencia de un lugar establecido.

c) Sistemas de “tracking” o seguimiento continuo.

Localización del penado en todo momento, detectando de forma inmediata si abandona una zona determinada o ingresa en un área no permitida. Actualmente sigue utilizándose el sistema GPS (americano) hasta el desarrollo suficiente del Galileo (europeo) que pretende sustituirle.

Todos estos sistemas de vigilancia telemática permiten establecer previamente las restricciones de movimiento que se estimen convenientes en cada caso para hacer compatible la integración social, el control del cumplimiento y la seguridad ciudadana.

Pulseras o brazaletes

El sistema más antiguo, desarrollado y ampliamente consolidado, es el de pulseras electrónicas por radiofrecuencia (RF; “tagging” en su terminología inglesa). Se coloca al penado una pulsera, bien de muñeca, bien de tobillo, que actúa como transmisor. Está dotada de una batería de larga duración y antisabotaje. De igual modo se sitúa en el domicilio del penado, o en el lugar determinado de control, un aparato receptor. Unidad receptora que se haya conectada al teléfono y a la red eléctrica. Detecta la señal del transmisor cuando este, y el penado que lo lleva, se encuentra en sus proximidades. La comunicación de la Unidad domiciliaria y el servidor central (donde se procesa la información recogida), y los centros (donde se gestiona dicha información) se realiza mediante línea telefónica. Establecemos un calendario y horario determinado (cronograma) para cada penado y conforme a él comprobamos la presencia o ausencia del lugar de control (generalmente el domicilio). En el cronograma se permite la ausencia del domicilio en determinados periodos para asistencia al trabajo, lugar de estudio, centro de tratamiento u otras actividades autorizadas. Puede igualmente instalarse una unidad receptora en otros lugares de estancia habitual de internos para controlar que se ajustan a los programas y horarios establecidos. O determinar la presencia en el lugar de trabajo, o centro de rehabilitación por ejemplo, por medio de una unidad móvil.

La monitorización se realiza ya generalmente por red telefónica móvil. La comunicación con el servidor se efectúa a través de una tarjeta de teléfono móvil “preinstalada” en el receptor (HMRU). Solo se requiere para la instalación en el

domicilio, en este caso, la existencia de conexión a la red eléctrica. El sistema permite un control continuado en el tiempo y una gran flexibilidad en los periodos de permanencia en el lugar de control. Detecta intentos de manipulación o traslado del receptor. Existen también Unidades de Grupo, que con una sola línea permiten el control de varias pulseras (es decir, de varios penados). El centro de control recibe las señales de los receptores asignados, los distintos “eventos” y se toman decisiones en consecuencia.

Reconocimiento de voz

El sistema de reconocimiento de voz permite controlar la presencia de una persona en su domicilio o lugar determinado, mediante la realización de un número aleatorio de llamadas a un número de teléfono, utilizando un sistema informático que permite identificar la voz. Para ello se toma un registro inicial de la voz a través de un teléfono fijo, en presencia de un trabajador penitenciario. Con este registro inicial el sistema dispone de información suficiente para discriminar, en llamadas posteriores, si la voz que se escucha es de la misma persona que realizó el registro o no, comprobando su identidad. De no disponer de línea telefónica fija, la administración en los primeros momentos podía instalar en el domicilio un dispositivo que “actúa” como un teléfono normal, con limitación de llamadas a los números prefijados (al sistema y al centro de control). Detecta también intentos de manipulación o cambio de emplazamiento. Entre las ventajas frente al sistema de pulseras están su menor coste y su mayor flexibilidad. No requiere necesariamente desplazamiento de personal penitenciario o de empresa instaladora al domicilio o lugar de control: es suficiente la existencia de línea telefónica. De entre los inconvenientes podemos destacar los problemas con el control nocturno (llamadas durante la noche) y el carácter discontinuo del control (por llamadas al azar). El funcionario a cargo del sistema puede alterar el número y horario de las llamadas de control.

GPS

Las nuevas tecnologías disponibles para el seguimiento continuo vía satélite de la ubicación geográfica de personas permiten establecer medidas de control en las salidas de los centros de aquellos internos que respondan a ciertos perfiles. Cuando un penado con determinadas características personales, penales o penitenciarias vaya a realizar una salida del centro sin custodia, puede solicitarse una medida de control adicional: que sea monitorizado mediante un dispositivo GPS (siglas en inglés de Global Positioning System, sistema de posicionamiento global). El sistema utilizado por Instituciones Penitenciarias permite combinar las pulseras telemáticas con la localización vía satélite. Así se monitoriza de forma continuada a un interno durante el disfrute de un permiso concedido por el Juez de Vigilancia o el centro directivo. Para ello el penado debe llevar consigo en todo momento un receptor, similar a un teléfono móvil pero de mayor tamaño, y la pulsera fijada a su tobillo o muñeca. Dado el control exhaustivo que representa, los casos deben ser estudiados y aprobados. Y el seguimiento ha de aceptarse como condición voluntaria para el disfrute del permiso. Requiere una colaboración total, más activa, del penado. Tenía limitaciones técnicas (básicamente de cobertura en determinados lugares) que van desapareciendo.

Unidades de alcohol

Esta tecnología añade al sistema de pulseras la posibilidad de controlar el consumo de alcohol a distancia. Con ella es posible realizar pruebas de alcoholemia, a horas establecidas o de forma aleatoria, a través del dispositivo instalado en el propio receptor. La identidad se establece a través de un “sistema visual” (una pequeña cámara integrada en la unidad receptora).

Unidades móviles

Se trata de unidades “transportables” que localizan pulseras telemáticas que se encuentren en su radio de acción. Se utilizan como apoyo para la instalación o sustitución de equipos. Y para controlar la presencia de sujetos portadores de pulseras en lugares distintos de su domicilio o lugar de control.

III.- SISTEMAS UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN. PENITENCIARIA ESPAÑOLA

La LO 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, no recoge la posible utilización de medios tecnológicos en el cumplimiento de las penas. Pese a su carácter progresista e innovador en muchos aspectos la Ley Orgánica se aprueba, por unanimidad cuando aún no habían visto la luz los avances tecnológicos en esta materia. En España se introduce la posibilidad de la vigilancia electrónica en nuestro ordenamiento con el actual Reglamento Penitenciario de 1996 (Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero). Al regular el régimen de vida de los penados clasificados en tercer grado de tratamiento (Título III, Capítulo III “Régimen abierto”), en su artículo 86.4, establece:

“En general, el tiempo mínimo de permanencia en el Centro será de ocho horas diarias, debiendo pernoctarse en el establecimiento, salvo cuando, de modo voluntario, el interno acepte el control de su presencia fuera del centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración Penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente, en cuyo caso sólo tendrá que permanecer en el establecimiento durante el tiempo fijado en su programa de tratamiento.”

Es por tanto necesario un “desarrollo legislativo detallado” de esta materia como señala Pilar Otero¹⁰. Esto se ha tenido en consideración en los distintos borradores de Código Penal que se han barajado para sustituir al vigente de 1995 pero que finalmente no han visto la luz. Así por ejemplo estaba previsto ya, como señala la misma autora en el Proyecto de modificación del Código Penal de 2007.

Instituciones Penitenciarias ha utilizado en los últimos años, desde la primera experiencia (del año 2000), una serie de sistemas y programas posibilitados por los avances tecnológicos. Con distintos objetivos: dar un paso más en el proceso de integración durante el cumplimiento de penas en medio abierto; para la aplicación de la pena de localización permanente en domicilio; para el seguimiento y control de las condiciones impuestas por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria o por los Equipos de Tratamiento de los CIS o centros penitenciarios con ocasión de permisos de salida;

10 “Control telemático de Penados. Análisis jurídico, económico y social” (Tirant lo Blanch. Valencia, 2008) Posiblemente el primer y más clarificador texto sobre medios telemáticos en la Administración Penitenciaria española.

para el control del cumplimiento de las libertades vigiladas postpenitenciarias con sistemas GPS...

Al objeto de poder valorar la fiabilidad y aplicabilidad de los programas de seguimiento de internos vía satélite (GPS), se desarrolló en el primer semestre del año 2005 un segundo programa piloto destinado al control, durante el disfrute de permisos ordinarios de salida, de internos dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias condenados por delitos graves contra la integridad y la libertad sexual. Se monitorizaron 16 permisos de internos de Centros de la Comunidad de Madrid.

Tras la valoración positiva de este programa piloto se decidió crear en similares términos para el resto de los Centros dependientes de la Secretaría General, el actual programa de seguimiento de permisos vía satélite, que permite añadir un plus de control a los estudios y requisitos que se exigen para el disfrute de este tipo de permisos. Con un claro efecto disuasorio sobre el condenado por delitos de grave alarma social. Se aplica como un plus de control para el disfrute de permisos de penados por violencia de género, contra la libertad sexual o con determinadas características que así lo requieran (penados en 2º grado de tratamiento, régimen ordinario). El mismo sistema se viene utilizando para el control telemático de las libertades vigiladas postpenitenciarias, únicas medidas de seguridad de libertad vigilada que son competencia de Instituciones Penitenciarias.

Gonzalez Blanqué (2008), en su tesis doctoral, concluye que el art. 86.4 RP es una forma específica de cumplimiento en régimen abierto “sustancialmente igual a la modalidad ordinaria de ejecución de este régimen de semilibertad. En consecuencia, la previsión legal del régimen abierto ordinario puede considerarse cobertura legal suficiente para el art. 86.4 RP”.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Área de Medio Abierto y Control Telemático) dispone actualmente de los siguientes sistemas de vigilancia electrónica:

- Monitorización mediante dispositivos sujetos al usuario (pulseras o tobilleras) a través un sistema dual de telefonía (vía red conmutada, terrestre; vía móvil).
- Monitorización por dispositivos sujetos al usuario mediante unidades móviles.
- Monitorización por verificación biométrica (verificación de voz) por red telefónica terrestre o telefonía móvil.
- Sistemas de seguimiento continuo de la ubicación de personas mediante tecnologías GPS, que permiten conocer la ubicación geográfica del sujeto en todo momento, y establecer zonas de estancia obligatoria o acceso no permitido (zonas de inclusión o de exclusión).
- Unidades de seguimiento móviles para el control de internos con pulseras telemáticas en lugares distintos al habitual (por ejemplo, su lugar de trabajo).
- Sistemas combinados de localización mediante pulseras telemáticas, con sistema de detección de consumo de alcohol a distancia.

La experiencia acumulada y la tecnología disponible permiten utilizar la vigilancia electrónica para diferentes aplicaciones, colectivos y programas:

a.- Programa de terceros grados. Monitorización de penados clasificados en tercer grado, en la modalidad recogida en el art. 86.4 RP.

La aplicación del art. 86.4 del Reglamento Penitenciario, con medios telemáticos, está regulado a través de la Instrucción 13/2006, de 23 de agosto de 2006 (“Aplicación del Art. 86.4 del Reglamento Penitenciario”), que deroga una anterior de 2001. Recoge los motivos para la aplicación de esta modalidad de vida en tercer grado, procedimiento y medidas de control. Es el programa más antiguo y desarrollado en Instituciones Penitenciarias; permite que internos clasificados en tercer grado pernocten en sus domicilios sujetos a un dispositivo de control. Como regla general se aplica el sistema de monitorización mediante pulseras electrónicas a través de línea telefónica. Puede utilizarse también el sistema de verificación de voz para el control de internos en régimen abierto, en su domicilio, previa autorización. En caso de parejas, familiares o pisos (unidades dependientes) puede utilizarse un receptor de grupo.

b.- Permisos de especial seguimiento. Control de permisos de salida para internos de determinadas características (agresores sexuales, violencia de género...) mediante GPS. El programa de permisos de especial seguimiento permite añadir un plus de control a determinados internos, seleccionados por su peligrosidad o tipo de delito (alarma social, delitos contra la libertad sexual, violencia de género...) mientras se encuentran fuera del establecimiento penitenciario. Posteriormente se ha aplicado a penados por violencia de género estableciendo zonas de exclusión en torno al domicilio o lugar de trabajo de la víctima.

El sistema permite conocer la situación exacta del penado en cada momento, con un margen de error de metros. Y determinar zonas de exclusión (a donde no debe entrar) y zonas de inclusión. Es posible enviar al penado incluido en el programa un “mensaje electrónico” si comete alguna infracción o es necesario comunicarse con él. Pero es necesario resaltar que los medios de control telemático no pueden impedir la realización de determinados comportamientos. Solo aportan información para tomar decisiones.

c.- Localización permanente con control telemático. Cumplimiento de pena de localización permanente mediante verificación de voz (mientras se han cumplido en domicilio o lugar determinado por el juez; actualmente el programa no está operativo al cumplirse la localización permanente en centro penitenciario).

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, estableció una reforma total del sistema de penas en nuestro país con el objetivo de adaptar el Código Penal a los valores constitucionales, y más concretamente a los objetivos resocializadores que establece la Constitución española. La reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, entró en vigor el 1 de octubre de 2004. Supuso una revisión parcial del sistema de penas existente en nuestro ordenamiento penal. Entre otras modificaciones, y entre las penas privativas de libertad (que recoge el art. 35), incluye la pena de Localización Permanente. Pena cuya ejecución podía ser controlada con dispositivos telemáticos. Se trata de una pena privativa de libertad que trata de dar respuesta a determinados tipos delictivos, a infracciones penales leves, que pretendía evitar los efectos perjudiciales del ingreso en un establecimiento penitenciario. Consiste inicialmente en la “permanencia del sujeto en su domicilio o lugar que determine el juez en la sentencia”, por un periodo de hasta 12 días. Puede llegar a 30 días si se trata de responsabilidad subsidiaria por impago de multa (art. 53.1 del CP).

El cumplimiento de penas de localización permanente se venía realizando mediante verificación de voz. Tras la reforma introducida por el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, que regula la ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, los planes de ejecución van disminuyendo hasta prácticamente desaparecer en el último trimestre de 2013.

d- Monitorización de libertades vigiladas postpenitenciarias.

Consecuencia de la reforma penal operada por la LO 5/2010, que introduce la libertad vigilada postpenitenciaria, cada vez es mayor el número de penados que una vez cumplida la condena impuesta son sometidos, por resolución judicial, a control mediante dispositivos telemáticos (GPS) durante periodos de entre 5 y 10 años. El seguimiento se realiza desde el Centro Operativo de Vigilancia Electrónica.

e- Otras aplicaciones

Si un penado en tercer grado, o con permiso de salida, presenta problemas de alcohol (en relación con su conducta delictiva) se puede instalar en el domicilio, una unidad receptora combinada con un sistema de control de consumo de alcohol. Este posible consumo se puede controlar de forma automática conforme a un calendario, o de forma “manual” por el funcionario a cargo del seguimiento.

Es posible emplear un sistema adicional de control fuera del domicilio, mediante unidades móviles. Por ejemplo para comprobar la presencia del interno en el trabajo o lugar donde, conforme a su programa de tratamiento, deba desarrollar alguna actividad.

IV.- LA UNIDAD DE VIGILANCIA ELECTRÓNICA

En junio del año 2005 se crea, en los servicios centrales de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en torno a una Dirección de Programas ya existente, una Unidad denominada de Vigilancia Electrónica. Unidad inicialmente integrada en la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria y posteriormente en la de Medio Abierto, dispone de un centro de atención y seguimiento permanente (de 24 horas). Nace para hacer frente a las necesidades derivadas de la puesta en marcha de los programas de seguimiento telemático, garantizando la prestación de los servicios existentes; y para facilitar el funcionamiento de otros programas similares en el futuro.

Su denominación actual es Centro Operativo de Vigilancia Electrónica (COVE), integrada en el Área de Medio Abierto y Control Telemático. Se ocupa de la gestión y coordinación de todo lo relacionado con el seguimiento vía remota de internos dependientes de Instituciones Penitenciarias. Desde esta Unidad se atienden las “alarmas” y se realizan llamadas rutinarias para actualizar la información. Los eventos considerados importantes (alarmas) pueden ser notificados por el sistema, en tiempo real, a un fax, a un teléfono móvil, buscapersonas o correo electrónico, con los datos relativos a la trasgresión, con el fin de poder tomar de forma rápida la decisión que se considere más adecuada¹¹.

¹¹ Los programas de seguimiento telemático, desarrollados desde la Unidad de Vigilancia Electrónica, cumplen plenamente los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

Desde la puesta en marcha de los sistemas de control telemático de penados en España, el personal de la unidad administrativa encargada de su gestión (Área de Medio Abierto y Control Telemático) ha impartido numerosos cursos y presentado ponencias sobre la experiencia acreditada. Se ha atendido a delegaciones de países interesados en conocer los sistemas, sus ventajas e inconvenientes, para su posterior implementación. Se ha asesorado en el ámbito judicial y de servicios sociales (violencia de género y medidas de alejamiento).

El procedimiento utilizado por Instituciones Penitenciarias para cubrir las necesidades, tanto de hardware como de software, es el de concurso público. No se adquieren equipos (quedan obsoletos con rapidez). Se optó desde el principio por un sistema de “renting”, de alquiler a largo plazo, con pago por unidad y día, y por un stock de reserva preestablecido de antemano. Esto permite exigir la permanente actualización de la tecnología de los sistemas utilizados.

El contrato se ha sacado periódicamente a concurso y el actualmente en vigor se firmó el 31/8/2015 por un periodo de tres años, prorrogable por un máximo de tres más. El objeto del contrato es el servicio de monitorización, seguimiento y vigilancia remotos de presencia, consumo de alcohol y ubicación de personas sujetas a control de Instituciones Penitenciarias. La oferta requerida recoge, además de aspectos económicos y de potencialidad técnica, la formación del personal penitenciario tanto de Servicios Centrales como de los CIS y centros penitenciarios. Inicialmente la instalación de los dispositivos telemáticos y la logística necesaria se llevaba a cabo por funcionarios penitenciarios coordinados desde el COVE. Actualmente la instalación se realiza por una empresa subcontratada por la adjudicataria.

V.- ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS

A 14 de marzo de 2019 han pasado por los programas de vigilancia electrónica algo más de 39000 penados (cumpliendo en tercer grado, disfrutando de permisos de salida de los centros, penados a localización permanente, sometidos a libertad vigilada postpenitenciaria).

PROGRAMA DE CONTROL TELEMÁTICO DE PENADOS CONFORME AL ART. 86.4 RP

Equipos activos a 14/3/2019	2005
	Hombres 1647 (82.14%)
	Mujeres 358 (17.85%)

Las mujeres están sobrerrepresentadas en el programa (17,85%). El porcentaje de mujeres sobre el total de penados en tercer grado con control telemático ha ido subiendo progresivamente. El porcentaje histórico, considerando desde el inicio del programa hasta el día de hoy, es de un 13.50% de mujeres.

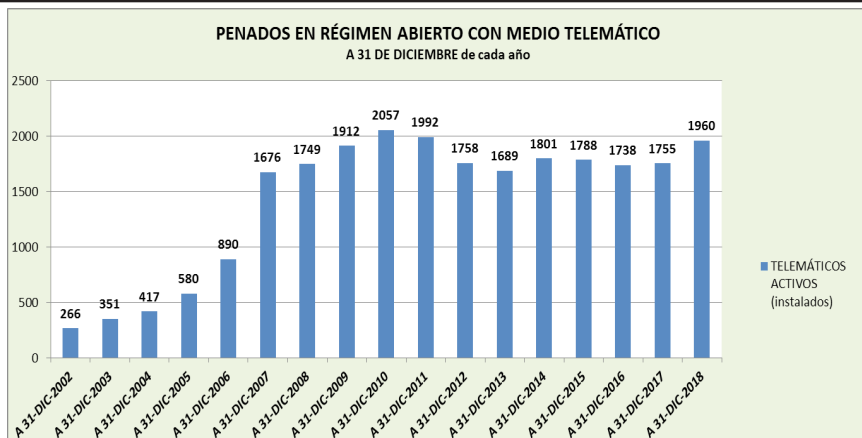
Internos con 86.4T aprobado y pendientes de instalación en próximos días	47
--	----

El tiempo estimado entre la aprobación de la clasificación en art. 86.4 con medio telemático, por la Junta de Tratamiento del CIS, centro penitenciario o Centro Directivo en su caso, no sobrepasa la semana.

Total internos en el programa (Histórico)	31.655	Internos en alta (equipos activos)	1960
Internos en baja	29.695	Instalaciones realizadas en 2018	2590
Media duración de cada instalación (días)	261	Media de edad de los penados (años)	42
Porcentaje hombres/mujeres	HISTORICO 86,47 % – 13,53 % ACTUAL 83,97% – 16,03 %		

Los penados incluidos en el programa de control telemático están clasificados en tercer grado de tratamiento. Excepcionalmente algunos penados clasificados en segundo grado art. 100.2 RP disponen de un dispositivo telemático.

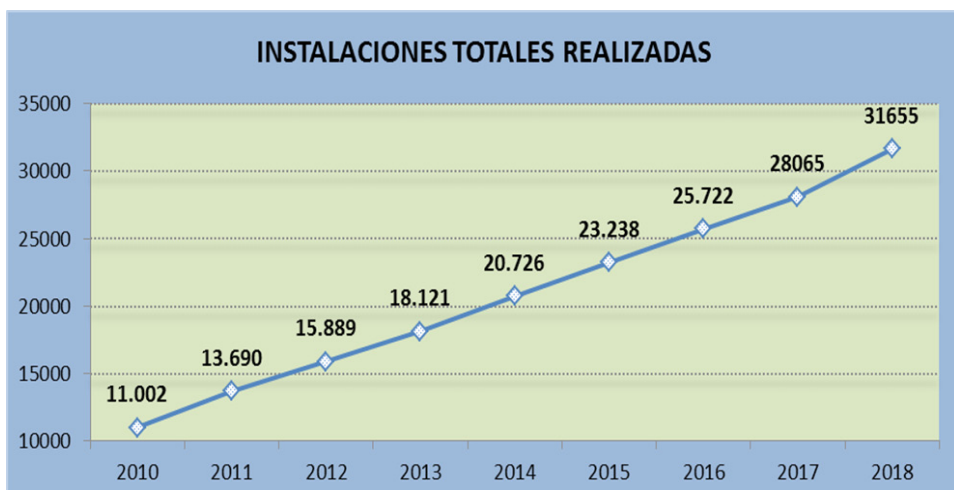
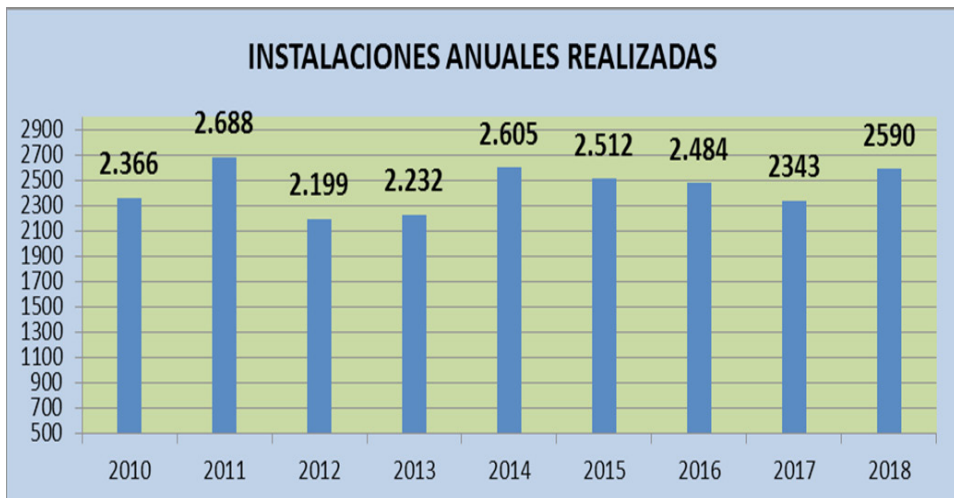
DATOS a 31 de DICIEMBRE de 2018



En los últimos 12 meses (de 14/3/2018 a 14/3/2019) se han instalado 3.100 equipos (2612 a hombres y 488 a mujeres). La estancia media con dispositivo instalado es actualmente de 252 días (bajando; la media histórica es de 258 días).

La edad media de los penados sometidos a control sigue manteniéndose en torno a los 42 años.

Antigüedad en el programa	Número de penados
Menos de 3 meses	628
Entre 3 y 6 meses	488
Entre 6 meses y un año	514
Entre uno y dos años	286
Entre dos y tres años	61
Más de tres años	28



PENAS DE LOCALIZACIÓN PERMANENTE CON VIGILANCIA ELECTRÓNICA

Los datos hasta finales de 2013, cuando se dejaron de hacer planes de ejecución para cumplimiento domiciliario con vigilancia electrónica (con alguna excepción posterior por resolución judicial) son:

Total de condenas de localización permanente	
Cumplidas mediante verificación de voz	7387
Total días de condena cumplidos	66117

Distribución por sexos	Hombres 85%	Mujeres 15%
------------------------	-------------	-------------

Centros penitenciarios y CIS en el programa	45
---	----

VI.- BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Boletín de Instituciones Penitenciarias, núm. 15, Madrid, noviembre-diciembre 2000

ESCOBAR MARULANDA, GONZALO, “Los monitores electrónicos (¿puede ser el control electrónico una alternativa a la cárcel?)”, en *Penas alternativas a la prisión (J. Cid; Larrauri E.; coords.)*, Barcelona, Bosch, 1997.

GONZÁLEZ BLANQUÉ, CRISTINA, “El control electrónico en el sistema penal”, Tesis doctoral presentada en la Universidad Autónoma de Barcelona, dirigida por Elena Larrauri, 2008.

GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F., “Sistema penitenciario y revolución telemática: ¿el fin de los muros en las prisiones. Un análisis desde la perspectiva del Derecho comparado”, Madrid, Ed. Slovento, 2005.

“Cárcel electrónica: de la cárcel física a la cárcel mental”, en *Revista del Poder Judicial*, nº 79, tercer trimestre, 2005.

“Cárcel electrónica. Bases para la creación del sistema penitenciario del siglo XXI”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

LEGANÉS GÓMEZ, SANTIAGO, “Clasificación penitenciaria, permisos de salida y extranjeros en prisión”, Madrid, Ed. Dykinson, 2002.

OTERO GONZÁLEZ, PILAR, “Control telemático de penados. Análisis jurídico, económico y social”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

“Monitorización electrónica en el ámbito penitenciario”, en Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 74, 2008.

TÉLLEZ AGUILERA, ABEL, *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*, Madrid, Ed. Edisofer, 2005.

José Luis Castro de Antonio
Magistrado

Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria: una visión reivindicativa

SUMARIO

I.- SOBRE LA CREACIÓN DEL JCVP ¿UN JUZGADO FANTASMA?. II.- ¿UNO O VARIOS JUZGADOS?. III.- SOBRE LA COMPETENCIA DEL JCVP. IV.- LA COMPETENCIA PREFERENTE Y EXCLUYENTE. V.- SOBRE LAS VISITAS. VI.- SOBRE LA UNIFICACIÓN DE CRITERIOS. VII.- SOBRE LOS RECURSOS. VIII.- CONCLUSIONES.

No pretendo escribir un artículo de naturaleza doctrinal sobre la figura del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria (en lo sucesivo JCVP). Se ha escrito mucho y bien. Creo de mayor interés, partiendo de la legislación vigente, analizar si tras la creación del Juzgado se han cumplido las expectativas que generó su creación; poniendo de relieve las dificultades tenidas estos años y la perentoria necesidad de modificaciones legislativas que incidan en la “creación y desarrollo” de este órgano judicial.

Servir como Magistrado en el JCVP me produce un doble sentimiento. De una parte, el encontrarme en una especie de urna de cristal o de escaparate que todo el mundo observa y en la que resulta llamativo como el asunto más mínimo e insignificante se convierte en trascendente para la opinión pública cuando aparece en medios periodísticos escritos o digitales. Mi pretensión durante estos años ha sido, salvo asuntos puntuales y ajenos a mi voluntad, el mantener un perfil mediático bajo que constatase un trabajo normalizado del que puede deducirse, salvo errores, una buena praxis en la resolución de los asuntos. De otra, al poseer este Juzgado competencia estatal, permite situarse en una suerte de cima de montaña desde la que observar, al conocer la situación penal-penitenciaria de los internos condenados por la Audiencia Nacional (en lo sucesivo AN) por delitos muy graves, la estrategia contra la criminalidad seguida por la Administración Penitenciaria en atención a la política penitenciaria que han llevado a cabo los distintos gobiernos y ello, porque las resoluciones que adopta la Secretaria

General de Instituciones Penitenciarias, por sí misma o través de sus órganos específicos, forman parte de la política anticriminal que debe llevar un ejecutivo como estrategia frente al delito, siempre con el máximo respeto a la legalidad vigente.

Desde la perspectiva judicial de nada sirven instrucciones y sentencias complejas que den adecuada respuesta penal a los infractores de los delitos cometidos, si desde la perspectiva de la ejecución obviamos establecer unos criterios de actuación amparados en los principios tratamentales que exige la legislación penitenciaria.

En tal sentido, la creación del JCVP ha adquirido especial importancia no tanto como respuesta necesaria a una delincuencia de sobra conocida: el terrorismo de ETA, sino más bien para el control de la ejecución de nuevas modalidades de criminalidad: el narcotráfico cada vez más organizado con conexiones internacionales, la aparición del terrorismo yihadista o las últimas condenas por delitos de corrupción política y económica.

I.- SOBRE LA CREACIÓN DEL JCVP ¿UN JUZGADO FANTASMA?

La LO 5/2003, de 27 de marzo, que modifica la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta crea el JCVP. En su Exposición de Motivos señala las razones de su creación:

1. Integra el JCVP dentro de la AN, como órgano con competencias específicas en materia de ejecución, derivadas de las competencias de dicho tribunal, en lo referente a instruir y enjuiciar determinados asuntos que, por sus especiales características de proyección territorial, complejidad en su realización, organización concertada para aquella o por su repercusión social, así lo justifiquen.

2. Considera que la desconexión de las funciones judiciales de instruir y enjuiciar los delitos competencia de la AN con la ejecución de las penas impuestas, puede producir una disociación en la eficacia general de la política criminal.

3. Pretende con la creación del JCVP conseguir una unificación de criterios en el marco del control de penas por delitos instruidos y enjuiciados por la AN.

Por tanto, quiebra el sistema de cumplimiento penitenciario, en el que hasta la fecha de creación del JCVP las competencias de ejecución por los delitos enjuiciados por la AN correspondía a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria territoriales en razón a la ubicación del interno en el Centro Penitenciario dependiente de su jurisdicción.

Debe destacarse que la creación del JCVP data el año 2003; hasta entonces y desde la entrada en vigor de la LO 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (en lo sucesivo LOGP) y especialmente desde el año 1981 en el que empiezan a funcionar como tales los primeros Juzgados Penitenciarios, no se produjo ningún incidente de ámbito jurisdiccional que permita concluir una defectuosa labor por parte de los Jueces de Vigilancia territoriales (en lo sucesivo JVPT); más bien todo lo contrario: han sido muchos años ejerciendo la jurisdicción penitenciaria con el máximo respeto a la legislación vigente.

De ello se deduce que no cabe pensar que la creación del presente Juzgado pudo deberse a una cierta desconfianza hacia la labor de los Jueces territoriales; si bien, resulta llamativo que la creación de este órgano se vio cuando menos impulsada por

resoluciones dictadas por el JVP de Bilbao en materia de libertad condicional a penados por delitos de terrorismo que cumplían condena en los Centros Penitenciarios del País Vasco.

El citado Juzgado entendía que cabía acceder a la libertad condicional de estos penados si se daban los presupuestos legales, aunque en su petición no hubiera recurrido expresamente el tercer grado. Se hacía una interpretación extensiva de los artículos de la LOGP y del Reglamento Penitenciario en materia de clasificación y libertad condicional, al considerar que desde el momento en que le penado solicitaba la libertad condicional implícitamente estaba recurriendo la clasificación en grado. Este criterio interpretativo fue objeto de feroces e injustas críticas publicitadas a través de los medios de comunicación contra la magistrada Doña Ruth Alonso Cardona que había dictado, en la mayoría de los casos con la conformidad del Ministerio Fiscal, dichas resoluciones judiciales. No puedo dejar de señalar por ser de justicia que el criterio mantenido por la magistrada debe ser contextualizado en el tiempo y en la forma en que se produjeron dichas resoluciones, ya que en esos momentos y hasta prácticamente finales de 2018 los presos de la banda terrorista ETA rechazaban la posibilidad de interponer recursos contra las resoluciones de la Administración Penitenciaria en lo referente a permisos de salida o clasificación en grado. Podremos estar o no de acuerdo con el criterio adoptado en su día por la magistrada; por cierto, excelente profesional y con muchos años de servicio vocacional en la jurisdicción penitenciaria; pero su interpretación no era contraria a la legalidad vigente, al pronunciarse en una misma resolución sobre grado y la libertad condicional en tanto que aquel era presupuesto *sine qua non* para poder obtener esta. Y no debe obviarse que en aquellas fechas los Jueces Penitenciarios interpretábamos que podía concederse el tercer grado y la libertad condicional conjuntamente en los casos de enfermos muy graves e incurables con un pronóstico vital desfavorable.

Estos hechos pesaron sin duda en la creación del JCVP, aunque con anterioridad ya se habían alzado voces que venían reclamando la necesidad de la creación de este órgano como medio de control de penas de los internos condenados por AN¹.

Por otra parte, no puede conceptualizarse al JCVP como un órgano excepcional, ya que participa de las mismas competencias y funciones que el resto de los JVP territoriales; como tampoco lo es la AN de la que forma parte. Su especificidad viene determinada por su competencia territorial y objetiva y en tal sentido, se constituye en un órgano especializado de igual modo que lo es la AN en la que se integra.

Resulta relevante destacar esta cuestión para afirmar que la creación del JCVP no vulnera el principio de igualdad entre los internos ubicados en las distintas cárceles españolas por el hecho de depender de un órgano central, como no se vulnera en el ámbito de la justicia de menores la creación y puesta en funcionamiento del Juzgado Central de Menores; constituido como medio específico para luchar inicialmente contra la delincuencia juvenil terrorista, sin que por ello se sitúe a los menores de edad penal dependientes de este Juzgado en un plano de desigualdad respecto a los menores incursores en delitos cuya competencia depende de los Juzgados de Menores territoriales, en tanto que se aplican idénticos procedimientos, las mismas garantías procesales y posibilidad de recursos en todos los casos.

1 Entrevista en el Diario de Ley al Presidente de la AN Clemente Auger en el que se mostraba favorable a la creación del JCVP (año 2000).

II.- ¿UNO O VARIOS JUZGADOS?

El artículo 94.4 de la LOPJ dispone: *“En la Villa de Madrid, con jurisdicción en toda España, habrá uno o varios Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria, descritas en el apartado primero de este artículo, y demás que señale la ley, en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional. En todo caso en la competencia de estos Juzgados Centrales será preferente y excluyente cuando el penado cumpla también otras condenas que no hubiesen sido impuestas por la Audiencia Nacional”*.

Deben realizarse una serie de consideraciones sobre este precepto: se indica en el artículo, *“...habrá uno o varios Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria...”* por lo que llama la atención las disfunciones existentes entre la previsión legal y la realidad cotidiana, ya que a día de hoy podemos afirmar que en puridad jurídica el referido JCVP es inexistente. Desde su creación, en virtud del Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2003, se atribuyen las funciones de este Juzgado al Juzgado Central de Menores (en lo sucesivo JCM), extremo que parece ratificar el artículo 68.1 de la Ley de Demarcación y Planta, al permitir que la planta del JCVP pueda compatibilizar sus funciones con las de orden de jurisdicción penal. Por otra parte, la regulación establecida por la ley 5/2003, de 27 de mayo, modifica el anexo X. “Juzgados de Vigilancia Penitenciaria” de la ley 38/1998 que recoge *in fine* la figura del JCVP como número de Juzgado Penal ordinario.

Estas competencias fueron inicialmente atribuidas al magistrado del JCM, paulatinamente y hasta la fecha, al conjunto de funcionarios que sirven en dicho órgano judicial. Basta una mirada a las actas de posesión de los funcionarios para observar como en todas ellas se recoge que prestan sus servicios en el JCM, ya que las plazas ofertadas en concurso a estos funcionarios venían previstas en el BOE para el citado Juzgado de menores². Esta situación generó en el Juzgado problemas prácticos derivados del descontento y desorientación de los funcionarios a los que se adjudicaba plaza en el JCM tal como habían solicitado, cuando la mayor parte de la carga de trabajo que debían asumir se ubicaba en materia penitenciaria. De ahí, la necesidad de cambio *“de facto”*, en el encabezamiento de las resoluciones del Juzgado, que pasó de un inexistente JCVP a utilizar la fórmula actual de Juzgado Central de Menores con funciones de Vigilancia Penitenciaria.

La cuestión es ¿cómo es posible que un Juzgado especializado en asuntos tan complejos como terrorismo, organizaciones criminales, delincuencia económica, entre otros y con una altísima carga de trabajo³ no haya sido creado ni desarrollado para

2 Por citar algún ejemplo, el BOE publicado el 16 de mayo de 2012 recoge el acuerdo del Ministerio de Justicia para provisión de plaza de Secretario Judicial del Juzgado Central de Menores de Madrid. Sin embargo, el BOE DE 18 de diciembre de 2018 recoge un acuerdo del Ministerio de Justicia en el que se adjudica la plaza de tramitación al servicio del “Juzgado Central de Menores (vigilancia penitenciaria, Madrid)”.

3 Según estadística del Consejo General del Poder Judicial sobre el volumen de trabajo del JCVP en los cinco últimos años es la siguiente:

Años	Asuntos ingresados	Asuntos resueltos
2014	10.062	10.183
2015	8.949	9.123

el ejercicio específico de sus funciones?, ¿desidia de la autoridad competente? ¿desconfianza ante el Juez que pueda desempeñar la plaza como titular, previo preceptivo concurso? o ¿existe alguna otra razón que desconocemos? Es perentoria, por tanto, la inminente necesidad de creación no de un JCVP, sino de dos, siguiendo así lo preceptuado en el ya citado artículo 94.4 de la LOPJ cuando hacía referencia “*habrá uno o varios Juzgados CVP*”.

En abril de 2013, tras acuerdo del CGPJ, se nombra un magistrado de apoyo para el presente Juzgado que recae en la persona de Doña María de los Reyes Jimeno Gutiérrez. Si bien, esta medida ha sido muy necesaria por el volumen de trabajo, lo es más la pretensión de la creación de los dos Juzgados referidos, ya que debemos partir de un dato objetivo que ofrece en mayo del 2018 el propio Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre la cuantía de los asuntos de los Juzgados, y en el que se recogen los siguientes datos⁴.

	Número de órganos	Asuntos ingresados	Asuntos resueltos	Media de órgano
Juzgados Vigilancia Penitenciaria	50	240.344	238.695	4.733,90
Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria	0	11.548	11.549	11.549

Como puede apreciarse, aun dividiendo entre 2 Jueces la actividad del JCVP, cada uno de ellos resolvería 5.774,5 asuntos, frente a la media nacional por órgano que estaría en 4.733,90, según el mencionado informe del CGPJ, y ello, sin obviar que este Juzgado lleva incorporada la carga de trabajo del Juzgado Central de Menores. Por otra parte, las nuevas competencias asumidas por el Juzgado en virtud de la entrada en vigor de la LO 23/2014, de 20 de noviembre, de Reconocimiento Mutuo de Resoluciones Penales en la Unión Europea ha supuesto un incremento de internos, exactamente 5.027 según los datos de expedientes genéricos registrados en el Juzgado, frente a los 1.500 de media que corresponden a los Juzgados territoriales, con la agravante específica de que los internos dependientes de la AN se encuentran distribuidos por los distintos centros penitenciarios del territorio nacional; añadiendo a ello las especiales características de los delitos objeto de ejecución (terrorismo, organización criminal, corrupción, etc.) que obligan a una especial diligencia y celo a la hora de resolver las diligencias planteadas en atención a sus peculiaridad, y por qué no, por las repercusiones mediáticas que muchas de estas alcanzan por su relevancia pública. De ahí un motivo más para la necesaria creación de los dos Juzgados.

2016	9.627	9.774
2017	11.548	11.549
2018	9.804	9.806

4 Véase página web del CGPJ, mayo 2018

El nombramiento de la magistrada de apoyo, Doña María de los Reyes Jimeno Gutiérrez, ha supuesto gracias a su profesionalidad y a su experiencia de muchos años en la jurisdicción penitenciaria un alivio en cuanto a la carga de trabajo; pero esta cuestión no se resuelve a través de magistrados de apoyo que, por definición deben tener una actuación puntual, sino a través de la creación de los Juzgados que se reivindican como necesarios⁵. En el momento actual, la distribución de competencias según propuesta de la Secretaría de Gobierno de la AN y aprobación del CGPJ es la siguiente:

- Juez titular: resoluciones que conduzcan de algún modo a la excarcelación del interno (permisos, grados, libertades condicionales)

- Juez de apoyo: cuestiones relativas a régimen interno, materia disciplinaria y aplicación de la Ley de Reconocimiento Mutuo.

La Secretaría de Gobierno de la AN ha venido apoyando las peticiones formuladas por este Juzgado ante la necesidad de la creación de un segundo Juzgado Central de Menores con funciones de Vigilancia Penitenciaria.

Sin perjuicio de recordar que habría que empezar por crear el primer JCVP en atención a lo previsto en la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, lo cierto es que las circunstancias anteriormente expuestas hacen que nos reiteremos en la necesidad de creación de dos Juzgados referidos.

En cuanto a esta creación, y en relación a ambos Juzgados sería conveniente utilizar la fórmula de Juzgado Central de Menores y Vigilancia Penitenciaria número 1 y a su vez Juzgado Central de Menores y Vigilancia Penitenciaria número 2, y ello en atención a lo siguiente:

1. Si se crease un específico JCVP, dada la carga de trabajo existente, se haría necesaria la creación de un segundo JCVP, ya que, de no ser así, habría de mantenerse el refuerzo por el Juzgado Central de Menores, por lo que estaríamos en la misma situación que en la actualidad, pero a la inversa, con la única variante de que al menos el JCVP estaría creado.

2. Sin embargo, la creación de los dos Juzgados en la forma propuesta, permitiría distribuir las cargas de trabajo en cuanto a internos adultos de forma equitativa, lo que redundaría en beneficio de los privados de libertad, ya que se daría una respuesta más rápida a las cuestiones que se plantean.

3. En cuanto al propio JCM, se evitarían los riesgos actuales que puedan derivar de una posible recusación al Juez de Menores que acuerde, como Juez de garantías, resoluciones limitativas de derechos en la fase de instrucción y que deba posteriormente enjuiciar y sentenciar al expedientado respecto al cual se han adoptado esas medidas. Con la creación del referido segundo JCM y VP, en caso de plantearse la recusación, enjuiciaría, por no estar contaminado, el JCM y VP no recusado.

⁵ Si el Juzgado supone una carga de trabajo que han de llevar dos magistrados ¿qué decir de los Letrados de la Administración de Justicia que deben dirigir el procedimiento penitenciario que, si bien no dificultoso en cuanto a su tramitación, debe resultar celérico y ágil. La puesta en marcha del Juzgado se inició con la Letrada Doña María Aurora Uriarte de Santos; actualmente, desde el año 2012, presta servicios como Letrada Doña María José Moure Lorenzo. Y mi reconocimiento y agradecimiento a ambas, pues si ya es difícil dar salida procesal a tal volumen de trabajo, esta situación se ve agravada por ser una sola Letrada y dos Magistrados.

Cabría también establecer un sistema de guardias beneficioso para ambas jurisdicciones. No debe resultar problemática la distribución de asuntos entre los dos Juzgados ya que puede acudir a distintas fórmulas:

- Por el número de registro del expediente.
- En atención a la distribución de las Fiscalías.
- En la forma actualmente establecida, distinguiendo entre cuestiones de régimen interno y excarcelaciones.

Lo que no parece criterio adecuado es una distribución de competencias por territorio, porque podría dejar en manos del interno la elección inicial del Juez que deba conocer sus asuntos según el centro penitenciario en el que se personase a cumplir.

III.- SOBRE LA COMPETENCIA DEL JCVP

El citado artículo 94.4 de la LOPJ señala como competencias del JCVP las referentes a ejecución de penas privativas de libertad y medidas de seguridad, control jurisdiccional de la potestad disciplinaria de las autoridades penitenciarias, amparo de los derechos y beneficios de los internos en los establecimientos penitenciarios y las demás que señale la ley en relación a los delitos cuyo enjuiciamiento corresponde a la AN.

En concreto, podríamos distinguir entre funciones específicas (comunes a todos los Juzgados Penitenciarios) recogidas en los artículos 76 a 78 de la LOGP siempre que se trate, como se ha indicado, de delitos competencia de la AN. y las demás funciones que señale la ley; como ocurre con la emisión y ejecución de los Instrumentos de Reconocimiento Mutuo de Resoluciones Penales en la Unión Europea y aquellas otras que tengan su base en convenios internacionales, siempre que se trate de delitos competencia de la AN.

Por tanto, en atención al artículo 64 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, podemos distinguir el siguiente ámbito competencial:

- En cuanto a la transmisión de una resolución que imponga una pena o medida privativa de libertad, la competencia del JCVP será la misma que se señala para el resto de Jueces de Vigilancia Penitenciaria.

- En cuanto al reconocimiento y acordar lo procedente sobre la ejecución de las resoluciones indicadas, la competencia será del Juez Central de lo Penal y, en consecuencia, la competencia en fase de ejecución corresponderá al JCVP.

Dentro de la expresión “demás funciones que señale la ley” debe atribuirse al JCVP lo relativo a la ejecución de penas de los condenados que han sido trasladados para el cumplimiento de la misma a España, en virtud del Convenio de Traslado de Personas Condenadas de 21 de marzo de 1983 (con publicación en el BOE el 10 de junio de 1985) y de los distintos convenios bilaterales al respecto.

La asunción de esta competencia viene derivada de la especificidad de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en cuanto a la homologación, liquidación, reconocimiento y, en su caso, abono de las rebajas de condena impuestas por las Administraciones Penitenciarias o Tribunales de origen a los penados trasladados para su cumplimiento definitivo en España.

Una cuestión que debe ser destacada y que resulta muy desconocida es la competencia que asumió el JCVP de condenas impuestas por el Tribunal Penal Internacional Para la Antigua Yugoslavia (en adelante TPIY). El artículo 1 del Estatuto del TPIY señala “*el Tribunal Internacional tendrá competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991, de conformidad con lo dispuesto en el presente estatuto*”⁶.

La ejecución de condenas se llevó a cabo en todos los casos⁷ de acuerdo a la legislación penitenciaria española por ser la ley territorial de aplicación, ya que según el artículo 27 del Estatuto TPIY el encarcelamiento se llevará a cabo de conformidad con la legislación del Estado interesado en la ejecución.

Sin embargo, se hizo necesario contar con el beneplácito del TPIY en el caso de posibles excarcelaciones anticipadas, sin perjuicio de que haya sido la legislación española la aplicada en las condiciones de cumplimiento de condena.

El primer vínculo entre España y el Tribunal surge en el marco de la cooperación y asistencia judicial a la que se refiere el artículo 29 del Estatuto del TPIY⁸. La ley 15/1994 de 1 de junio, tiene como finalidad que España coopere con el TPIY en el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves de derecho internacional humanitario, que tuvieron lugar en el territorio de la Antigua Yugoslavia. Esta ley atribuye la competencia para cooperar con el Tribunal Internacional a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y, en consecuencia, surge la atribución al JCVP de la ejecución penitenciaria de las sentencias dictadas por el Tribunal.

Así, España manifiesta su disposición y disponibilidad para aceptar a las personas que han sido condenadas por el Tribunal a través del “Acuerdo de Naciones Unidas y el Reino de España sobre la ejecución de condenas impuestas por el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia”, firmado en la Haya el 28 de marzo del año 2000 con el objeto de hacer ejecutar las penas de prisión impuestas.

Los criterios fundamentales que derivan del Tratado en materia de Ejecución son los siguientes:

1. Las condiciones de reclusión se regirán por la ley española pero el sujeto estará sometido a la supervisión del TPIY.
2. Los beneficios penitenciarios se concederán conforme a la legislación española, pero viene obligado el Juzgado a notificarlo al TPIY, quien será el que decida en última ratio sobre el asunto.
3. Se prevé la creación de una Comisión Paritaria formada por un miembro del Ministerio de Justicia, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, un Fiscal de la AN, un Juez de Vigilancia Penitenciaria⁹ y dos oficiales ad hoc designados por

6 Dicho estatuto anexo a la resolución 827(1993) será mediante el cual se rija el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

7 El número de expedientes de ejecución incoados en España por condenas de crímenes de guerra de la Antigua Yugoslavia ascendió a cinco, constituyendo a la totalidad del nicho.

8 Artículo 29: “*Los estados cooperaran con el Tribunal Internacional en la investigación y enjuiciamiento de las personas acusadas de haber cometido violaciones graves de derecho internacional humanitario*”

9 Obsérvese que se señala Juez de Vigilancia Penitenciaria, cuando debiera decir Juez Central de Vigilancia Penitenciaria, que es, en definitiva, el que ha llevado el control de la ejecución de la pena ¿será dicha nomenclatura

el TPIY. Su función consiste en revisar las condiciones de reclusión y tratamiento que se están dando a los reclusos.

Deberán reunirse, como así se ha hecho, de forma periódica y al menos, una vez al año.

IV.- LA COMPETENCIA PREFERENTE Y EXCLUYENTE

El numerosamente citado artículo 94.4 LOPJ atribuye al JCVP competencia preferente y excluyente cuando el penado cumpla también otras condenas que no hubieran sido impuestas por la AN.

Si hacemos una interpretación literal del precepto, cabría deducir que la competencia del JCVP solo tendría cabida cuando el sujeto estuviese doblemente penado por la AN y por un Tribunal distinto, como se deduce de la expresión “penado que cumpla también otras condenas no impuestas por la AN”. Sin embargo, en la práctica se acudió a una interpretación más amplia, que ya aparece recogida en los Criterios de Actuación de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en el año 2003¹⁰.

Incide el mencionado criterio, en una interpretación teleológica y contextual que se extiende a penados y preventivos, siempre que se trate de asuntos penales cuya competencia corresponda a la AN. Dicha interpretación tiene su fundamento en el siguiente argumentario:

1. Intenta evitar la disociación que se produciría al tratar de resolver determinadas cuestiones penitenciarias que afectasen a presos preventivos de la AN (principalmente limitaciones regimentales, medios coercitivos, daciones de cuentas de resoluciones administrativas restrictivas de derechos, intervención de comunicaciones, o aplicación del artículo 10 LOGP, entre otras) entre lo acordado por los Jueces Centrales de Instrucción o la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y lo resuelto por el Juez territorial competente por razón de la ubicación del establecimiento penitenciario en el que se encuentre el interno preventivo.

Resulta razonable y eficaz que sea un único órgano judicial, JCVP, el que conozca de las distintas vicisitudes penitenciarias del interno, máxime cuando la condición de preventivo hace decaer la clasificación penitenciaria en la causa en la que se encuentra el condenado.

2. Idéntico criterio competencial se ha seguido en materia de cooperación internacional a efectos de extradición o de OEDE siempre que se hubiese acordado por tal motivo la prisión preventiva.

En la práctica, podríamos concluir que la competencia preferente del JCVP se circunscribe a:

a) Penado por la Audiencia Nacional con causas preventivas de otro órgano jurisdiccional.

(JVP) consecuencia de la inexistencia del JCVP?

10 “El JCVP es competente para conocer de todos los asuntos penitenciarios relativos a internos, penados o preventivos, que tengan algún asunto pendiente competencia de la Audiencia Nacional, incluyendo los procedimientos de extradición pasiva y Euroorden” Criterio 17 de Actuación y Conclusiones y Acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus reuniones celebradas entre 1981 y 2007

b) Preventivos por la Audiencia Nacional con ejecutorias penales derivadas de sentencias de órganos jurisdiccionales territoriales.

c) Penados por la Audiencia Nacional que, a su vez, cumplen condena impuesta por otros órganos judiciales penales distintos de la misma.

La condición para atribuir la competencia al JCVP, con la salvedad indicada en el apartado a) y c) anterior, estriba en que el sujeto se encuentre preso preventivo a disposición de un órgano de la AN; de ahí, que no quepa atribuir competencia al JCVP en los supuestos en que el interno esté penado por un órgano distinto de la AN pero tenga una causa abierta en esta en situación de libertad; ya que la intervención del Juez Penitenciario, salvo supuestos muy concretos, parte del presupuesto de que el sujeto esté ingresado en un centro penitenciario, ya sea como preventivo o como penado. En consecuencia, si la AN acordase la libertad provisional de un sujeto que estuviese cumpliendo condena por causa que no sea competencia de este órgano, la misma retornaría al JVP territorial correspondiente.

Esta situación no ha dejado de plantear numerosos problemas interpretativos:

- Pensemos en escritos de queja de un interno sobre hechos acontecidos durante su situación de preventivo a disposición de la AN, pero cuya fecha de recepción en el JCVP se produce cuando ya se encuentra en libertad provisional.

- Se agrava la situación en aquellos supuestos en que, en virtud de la vis atractiva, el JCVP debe controlar la ejecución penitenciara de condenas impuestas por órganos judiciales de distintos territorios, con los que ha de coordinarse a efectos de valorar el cumplimiento del pago de la responsabilidad civil, en el caso de que fuera exigible en alguna de las condenas. Algo similar debe predicarse para los supuestos en los que haya que dar traslado del expediente de libertad condicional a alguna de las víctimas que quieran mostrarse parte conforme a la ley, en ejecutorias no inicialmente competencia de la AN.

- Se produce una situación controvertida en el caso de que se trate de ejecutorias de órganos territoriales con varios condenados, respecto a las cuales solo algunos de los penados pueden ser competencia del JCVP, en virtud de la vis atractiva, por tener causa abierta en la AN¹¹.

V.- SOBRE LAS VISITAS

La modificación de la LOGP por la Ley 5/2003 de 27 de mayo, afectó a la redacción originaria del artículo 76.2 h en lo relativo a las competencias del JCVP al establecer la obligación de “... *realizar las vistas a los establecimientos penitenciarios que prevé la Ley de Enjuiciamiento Criminal pudiendo el Juez Central de Vigilancia Penitenciara recabar para el ejercicio de dicha función el auxilio judicial de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria del lugar en el que radique el establecimiento que ha de ser visitado*”. En tal sentido y desde una perspectiva práctica se hace necesario distinguir dos supuestos:

¹¹ Ejecutoria Caso Malaya. Se procedió al control de la ejecución por parte del JCVP solamente de aquellos penados que, a su vez, eran preventivos o condenados en una causa de la AN.

Las visitas generales a los centros penitenciarios deben ser competencia del Juez De Vigilancia Penitenciaria territorial, ya que es en definitiva quien conoce y controla el funcionamiento y actividades del centro penitenciario en cuestión. No parece razonable que esta función se lleve a cabo por el JCVP en tanto su competencia va a recaer sobre un grupo más o menos reducido de internos dependientes de la AN, pero que se encuentran distribuidos por toda España, sin perjuicio de la visita que este podría girar ante la necesidad de constatar algún asunto concreto objeto de petición o recurso por parte del interno, en cuyo caso o bien cabe la presencia del JCVP en el centro penitenciario o *in extremis* reclamar el auxilio judicial del Juez territorial; lo que no es admisible es hacer de este precepto excepcional la regla general, pues en nada beneficia a los internos y añadiría una carga de trabajo absurda e injusta para los Jueces territoriales.

Las entrevistas con los internos deben partir del principio de intermediación, por tanto será necesaria la presencia del JCVP bien en el centro penitenciario o bien a través de videoconferencia¹².

VI.- SOBRE LA UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

Como se indicó anteriormente al referirnos a la Exposición de Motivos de la LO 5/2003, de 27 de mayo, al crear la figura del JCVP pretendía, entre otros fines, conseguir la unificación de criterios en el marco del control de las penas, en el ámbito de los delitos instruidos y enjuiciados por la AN.

Ni actualmente, ni para el caso de la creación de un segundo Juzgado se observan problemas en cuanto a la adopción de criterios de actuación por los Jueces intervinientes. Hay que subrayar que actualmente el JCVP debe coordinarse con tres Fiscalías: Nacional (terrorismo), Antidroga y Anticorrupción, sin perjuicio de las competencias específicas de la Fiscalía de la Sección de Menores; y a su vez, con el resto de Tribunales sentenciadores de la AN a efectos de la ejecución de penas en los que asume la competencia en virtud de la referida vis atractiva y, por último, ha de compatibilizar su actividad en el centro penitenciario con el Juez De Vigilancia Penitenciaria pertinente. No se ha constatado al respecto, ninguna disfunción y, en caso de que la hubiera, existen mecanismos jurídicos para solventarlas: entre los Jueces a cargo del JCVP y las respectivas Fiscalías la uniformidad de criterio vendrá dictaminada por las resoluciones que, en apelación, dicte la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en materia penitenciaria; sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de casación para la unificación de doctrina en los casos precedentes¹³.

VII.- SOBRE LOS RECURSOS.

La modificación de la Disposición Adicional 5ª de la LOPJ, en virtud de la ley 5/2003, de 27 de mayo, establece: “*que cuando quien haya dictado la resolución*

12 La Comisión Judicial del JCVP ha venido realizando visitas maratónicas a prácticamente todos los centros penitenciarios de España, agrupándolos por territorios en sesiones de mañana y tarde hasta el extremo de salir de algún centro penitenciario, como es el caso del Centro Penitenciario de Morón (Sevilla), a las 24 horas.

Estas tournées penitenciarias se realizan en una furgoneta, con escasos medios, anticipando las dietas y con la obligatoriedad de una enorme justificación burocrática para exigir su reintegro. En los últimos años se ha utilizado mayoritariamente el uso de videoconferencia.

13 Sentencia número 657/2018 de 14 de diciembre de 2018, del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Pleno.

recurrido sea un Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, tanto en materia de ejecución de penas como de régimen penitenciario y demás materias, la competencia para conocer del recurso de apelación y queja, siempre que no se haya dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa, corresponderá a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional”.

En el ámbito del JCVP se establece el criterio anterior a la reforma del 2003, al unificar el conocimiento de todas las materias objeto de recurso de apelación en sede de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (Sección 1ª), a diferencia de lo ocurrido tras la citada reforma, en la que en las resoluciones que dicten los JVP territoriales serán resueltas por el Tribunal Sentenciador o por la Audiencia Provincial que corresponda, en atención a si se trata en materia de ejecución de penas o en cuestiones de régimen penitenciario.

El hecho de que sea la Sala de lo Penal la que conozca en apelación de todas las vicisitudes penitenciarias del interno, favorece el dictado de resoluciones que amplíen las cotas de libertad para el mismo, al conocer al completo su historial penitenciario; así como constituyen un elemento delimitador de la unificación de criterios.

VIII.- CONCLUSIONES

1. Como se ha expuesto, es necesaria la creación no de un Juzgado, sino de dos, que se encarguen de la ejecución penitenciaria en aquellos asuntos competencia de la AN.

2. Tal vez sea tiempo para reflexionar sobre la necesidad de la creación de un nuevo modelo de Juez Penitenciario. El aumento de las competencias derivadas de la Ley de Reconocimiento Mutuo, el control del cumplimiento de las responsabilidades civiles impuestas en sentencia, la configuración de la libertad condicional como un supuesto de suspensión de ejecución del resto de la pena, el control de la libertad vigilada o la participación de la víctima en el procedimiento penitenciario... hacen necesario crear un órgano de ejecución penal que lleve incorporadas las competencias de los Juzgados y Tribunales en materia de ejecutorias y aquellas otras que derivan de la LOGP. Si consideramos que la reforma de la LOPJ y de la Ley de Planta van a permitir la creación de Tribunales de Instancia, cabría perfectamente incardinar esta nueva figura de Juez Penitenciario-Juez de Ejecución dentro de una de las Secciones en las que se configure dicho Tribunal.

3. Es importante la coordinación de los Juzgados Penitenciarios y muy especialmente del JCVP con la Administración Penitenciaria a la hora de enfrentarse a las situaciones planteadas por los internos, mucho más en una sociedad como la actual en la que se han producido cambios en los perfiles delincuenciales ya sea a través de nuevas formas de terrorismo, crimen organizado o supuestos de corrupción. Esa cooperación en nada vulnera la independencia judicial; prueba de ello es que los Jueces Penitenciarios dictan numerosas resoluciones estimatorias ante los recursos planteados por los internos. Sin embargo, es necesario reforzar una labor de lealtad institucional como medio común para obtener una mayor eficacia en la lucha contra la criminalidad.

4. No debe obviarse, en ningún momento, que nuestra LOGP y su Reglamento se sienta sobre el principio constitucional de reinserción social del penado y de ahí, que dediquen una gran parte de su articulado al ámbito tratamental. En los últimos años

tengo la percepción de que existe cierto recelo por parte de algunos profesionales a potenciar el tratamiento como medio para conseguir el fin indicado: la reinserción. No podemos ser ilusos, debemos ser realistas. No podemos ser voluntaristas, debemos ser profesionales y, en tal sentido, acoger como un elemento positivo y fundamental en el sistema penitenciario los distintos programas de tratamiento que paulatinamente se incorporan por ser necesarios. En mi experiencia personal sobre la llamada “Vía Nanclores”, pude constatar inicialmente como existía una cierta desconfianza a un ámbito tratamental que era fruto de la estricta aplicación de la ley vigente; hoy se ha constatado su éxito y llama la atención como tanto profesionales como ciudadanos apoyan como positiva la misma. Este es el camino por el que debemos seguir trabajando.

5. Por eso, no dejemos de creer en el tratamiento penitenciario, no nos constituamos en una administración o una judicatura penitenciaria inmovilista, puesto que, aun buscando la seguridad en los Centros Penitenciarios y en la calle, el medio más adecuado para conseguirla es llevando a cabo actividades tratamentales con quien está en disposición de recibirlas y asumirlas.

6. Para poner término a lo aquí expuesto y con motivo del 40 aniversario de la LOGP quiero agradecer y expresar mis respetos a todas los funcionarios judiciales y penitenciarios con los que llevo trabajando durante casi 26 años, bien como titular de la jurisdicción penitenciaria de forma exclusiva o compartida con otros órganos. Cada uno de ellos, desde el que ejerce la función más sencilla hasta el que desempeña la más compleja, han puesto su grano de arena para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad y el exacto cumplimiento de la ejecución de las penas y medidas de seguridad impuestas. Sin todos ellos sería imposible llevar a cabo el mandato constitucional recogido en el artículo 25 de la Carta Magna.

Gloria Corrochano Hernando

Psicóloga del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Los comienzos del Tratamiento en los establecimientos penitenciarios

SUMARIO

I.- EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO ANTES DE LA LEY. II.- LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA. III.- DÉCADA DE LOS 80. IV.- DÉCADA DE LOS 90.

El cumplimiento de los 40 años de la publicación de la ley es el motivo por el cual nos reunimos en esta revista una serie de profesionales para escribir estos artículos. Por lo que a mí respecta, he de decir que este artículo es fruto de los recuerdos de una vida profesional dilatada desde diferentes niveles de responsabilidad en la aplicación del Tratamiento.

No quiero comenzar este artículo sin hacer un homenaje particular y de corazón a los profesionales cuyo trabajo ha sido decisivo en la elaboración teórica y la aplicación práctica de los principios del Tratamiento Penitenciario.

Me estoy refiriendo a **Carlos García Valdés, Jesús Alarcón Bravo, Emilio Tavera Benito y Francisco Bueno Arús**. Ampliándolo a numerosos técnicos y profesionales tanto de los Equipos de Observación y Tratamiento como del Funcionariado de Vigilancia que han participado, y participan, con su tarea en el fin rehabilitador de la pena.

Carlos García Valdés desde su responsabilidad como Director General de Instituciones Penitenciarias, ejerció el impulso político para la elaboración de la Ley Orgánica General Penitenciaria que estableció los fundamentos legales de aplicación del Tratamiento Penitenciario, ley que contó con el apoyo unánime de todos los partidos políticos de aquella época.

Jesús Alarcón Bravo fue una persona esencial en la puesta en marcha de estrategias, pautas y procesos que permitieron, más tarde, poner en marcha algunas de las experiencias más importantes de la década de los 80 en los establecimientos pe-

nitenciaros en el ámbito del Tratamiento. Además, fue un importante canalizador y solucionador de las dificultades, problemas y anhelos que presentábamos los Equipos de Tratamiento en aquella época.

Emilio Tavera Benito significó un apoyo esencial para los Equipos de Tratamiento desde su atalaya de la Inspección que ejerció durante tanto tiempo, procurando en todo momento encuadrar el complicadísimo mundo penitenciario a los objetivos tratamentales; interpretando y ajustando las tareas regimentales con el cumplimiento del objetivo legal de rehabilitación de los internos.

Francisco Bueno Arús, desde su puesto de Jefe del Servicio Técnico y Jurídico de Asuntos Penitenciarios, impulsó, clarificó y divulgó los aspectos y la normativa del Tratamiento, estimulando toda una cultura humanista proclive al mismo.

I.- EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO ANTES DE LA LEY

Cuando en 1.977 accedo a la Institución Penitenciaria después de mi ingreso en el Cuerpo Técnico tras la oposición para psicóloga, las referencias legales de nuestro trabajo con los internos están influenciadas por las normas rehabilitadoras de la época y las reglas mínimas para el Tratamiento de los internos de la ONU. Ya en el Reglamento Penitenciario del 68 comienza a hablarse de Tratamiento, si bien es cierto que ese término no tiene el alcance que le damos hoy en día.

El Tratamiento en el Reglamento del 68 responde a ideas correccionalistas y gira en torno a la educación, el trabajo y la religión. Las labores de ese Tratamiento, concretamente las clasificaciones, se realizaban en base a las decisiones de cuatro profesionales: Subdirector, Médico, Maestro y Capellán que se tomaban en reuniones semanales. Las actividades de Tratamiento no tenían organización alguna y dependían del voluntarismo de los profesionales, sobre todo funcionarios de vigilancia.

En la construcción del Tratamiento como ciencia tiene una señalada importancia la ley 30/70 de Reestructuración de Cuerpos Penitenciarios que crea el Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias. Se trata de un cuerpo de especialistas: psicólogos, juristas- criminólogos, pedagogos y sociólogos sobre los que va a recaer la tarea de aplicación científica del Tratamiento penitenciario.

El Real Decreto 2273/77 de reforma del Reglamento Penitenciario sigue avanzando el cambio de paradigma del sistema progresivo en la ejecución de las penas al sistema de individualización científica que se instaura con la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Este Real Decreto también da un paso muy importante en el tratamiento al interno (no el trato al interno como se apuntaba en numerosas ocasiones) que va a abarcar el mundo social del interno como fundamento de la intervención y abre los caminos para asignar fines de reforma, corrección, reeducación, readaptación social, reinserción social, rehabilitación, término este última adoptado posteriormente por los programas que se llevaban a cabo en el ámbito del consumo de drogas. En él quedaba explícito que el principio básico para la construcción del Tratamiento era la consideración de que el interno no está excluido o marginado de la sociedad, sino que, aunque esté privado de libertad, continúa formando parte de ella, para lo cual se hace

imprescindible fortalecer los lazos familiares, sociales, y profesionales, buscando su total integración en la comunidad de la que forma parte.

Aporta, este Real Decreto, un aspecto muy novedoso en el tratamiento de los internos basado en la presunción de lealtad, es decir, que el interno va a ser fiel al sistema penitenciario, va a comprometerse y va a colaborar en su propia reforma y con el propósito de lograr la mejor preparación de su vida en libertad.

Es con la Constitución española del 78, que se asigna a las penas el fin primordial de reinserción y rehabilitación. Esta redefinición de los fines de la pena lleva a los responsables de la Administración Penitenciaria a elaborar el proyecto de Ley General Penitenciaria, que por aclamación fue aprobada en 1.979, que instaura el sistema de individualización científica y el Tratamiento penitenciario como la ayuda que desde las ciencias de la conducta se ejerce para conseguir la reinserción social de los penados.

II.- LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA

La publicación de la LOGP en septiembre de 1.979 suscitó una oleada de celebraciones y también de disensiones, en la mayoría de los Establecimientos Penitenciarios. No era para menos, ponían en nuestras manos un encuadre jurídico que representaba sin duda un impulso a las actividades de Tratamiento, consideradas ya en ese momento de una forma amplia: terapéuticas, educativas, formativas, deportivas, ocupacionales...

Ya el artículo primero del Título Preliminar recoge lo establecido en el artículo 25 de la Constitución, y marca un camino en el que el Tratamiento Penitenciario debería tener un gran protagonismo indicando que “Las Instituciones Penitenciarias tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y la custodia de detenidos, presos y penados”.

Según la Ley en su art. 59.1 “El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y la reinserción social de los penados”

Cuarenta años después podemos decir que está en plena vigencia el objetivo que representa este artículo, no así sus medios y sus formas de conseguirlo.

Esta ley tenía mucho valor en la práctica y significaba:

- Una estrategia de estabilidad y perdurabilidad. Hay que tener en cuenta que la ley fue aprobada por aclamación de todos los partidos.

- La nueva norma destacaba un marco general en el que las funciones regiminales debían ser consideradas como medios y no como finalidad en sí mismos.

- Una puesta en marcha de un sistema de garantías y libertades para los internos de los establecimientos penitenciarios.

- Sirvió para transformar profundamente la realidad penitenciaria, sobre todo en el reconocimiento de los derechos de los internos, tanto personales como políticos, civiles, económicos y culturales.

- Pero sobre todo supuso un apoyo y reafirmación del TRATAMIENTO PENITENCIARIO.

- Dio respuesta en aquel momento a la reinserción social.

Como una forma de organizar este artículo me referiré a aquellos eventos, fenómenos y procesos que se produjeron en la década de los 80 y los 90 y que constituyeron los comienzos del T.P. en los Establecimientos Penitenciarios.

III.- DÉCADA DE LOS 80

La realidad penitenciaria cotidiana y la práctica de los Equipos de Observación y Tratamiento van constatando que los estudios individualizados cuyo fin primordial hasta este momento son las clasificaciones, revisiones, progresiones, y permisos se consideran estrategias jurídicas y organizativas que se van alejando de la consideración específica del Tratamiento Penitenciario comenzando a considerarse como el conjunto de actividades que configuran un programa marco compuesto de otros varios, dependiendo de los objetivos a conseguir, y que puedan todos juntos formar parte de una Intervención Integral en un Establecimiento Penitenciario, aportando riqueza a un sistema organizativo total.

En la década de los 80, tras la publicación de la LOGP, comenzó el funcionamiento de los Equipos de Observación y Tratamiento, con figuras tan necesarias como Juristas- Criminólogos, Psicólogos, Pedagogos, y Sociólogos, así como Educadores y Trabajadores Sociales, y se comenzó a trabajar impulsados por el encuadre de la Ley, produciéndose experiencias importantes que marcaban de algún modo el itinerario a seguir.

Con las nuevas construcciones de centros penitenciarios, especialmente para el colectivo de jóvenes penados, comienzan a aparecer experiencias novedosas y que, o bien involucraban a todo un centro penitenciario como era el caso de Ocaña II, o se daba un paso más y se constituían grupos reducidos de internos con una intensa intervención como Alcalá II con su Unidad de jóvenes.

En Ocaña II se intervino en la totalidad del centro para jóvenes, para ello se preparó un sistema organizativo en el que participaban la totalidad de la plantilla del centro penitenciario que tuvo que ser formada en relaciones y habilidades profesionales, montando una complicada y especializada estructura de actividades. Como principio básico de intervención existía un contrato conductual en el que el interno se comprometía voluntariamente a cumplir las actividades que le marcaban, dependiendo de las necesidades y carencias del interno estudiado. Todo ello con el convencimiento de la importancia de esta etapa de la vida y la mayor esperanza de reinserción social.

En Alcalá II el planteamiento fue distinto. Se partía de un número reducido de internos, de un número importante de profesionales, en donde los funcionarios de vigilancia tenían una tarea tratamental más que regimental. A esta experiencia se la denominó Unidad experimental de jóvenes por ser un espacio en el que se intentaba llevar a cabo actividades organizativas, terapéuticas y de habilidades sociales novedosas. Con el tiempo esta Unidad funcionó como Comunidad Terapéutica, cuya especificidad más clara era una Junta de Tratamiento y un Consejo de Dirección propios, independientes del centro penitenciario.

En algunos centros penitenciarios de jóvenes de nueva construcción se impulsaba la participación de los funcionarios de vigilancia a través de las Prejuntas de Tratamiento, es decir, reuniones del equipo de tratamiento del módulo o los departamentos correspondientes y los funcionarios de vigilancia de ese módulo, en las que se estudiaban a los internos para clasificación, permisos, revisiones... conjuntamente con el fin de llevar una decisión de todos a las Juntas de Tratamiento del centro. Esto adquiría una importancia grande, pues estimulaba y motivaba al funcionariado poder participar en las propuestas de beneficios penitenciarios.

En este avance de la aplicación del Tratamiento las Universidades jugaron un papel fundamental, entre ellas cabe destacar la universidad del País Vasco que comenzó, en la década de los 80, con los programas de agresores sexuales y más tarde la Universidad Jaume I de Castellón y la de Madrid, sobre todo la Complutense.

En ese momento, y para fomentar la participación y los buenos resultados de los programas y seguir motivando a los internos, se comenzó a utilizar un recurso que el tiempo ha demostrado sumamente importante, se trata de las **SALIDAS**, en un principio llamadas **TERAPÉUTICAS** y más tarde **PROGRAMADAS**, término con el que se conocen hoy. Son salidas puntuales o periódicas en las que participan uno o varios internos, acompañados del personal penitenciario o de otras instituciones, para la práctica externa de actividades del programa que se está aplicando con ellos, una de sus características principales es el hecho de que los internos pueden disfrutar de estas sin haber comenzado la serie de permisos de salida a los que tienen derecho.

Estas salidas contribuyeron y siguen contribuyendo al éxito del Tratamiento.

Cuando nos ponemos en marcha a comienzos de la década nos encontramos con unas **DIFICULTADES**, al aplicar los programas de tratamiento, muy importantes. Entre ellas:

El enfrentamiento entre Régimen (entendiendo este como contexto, ámbito, modo de vida que debe permitir la intervención tratamental) y **Tratamiento** ha configurado la realidad penitenciaria desde los comienzos, puesto que existía una clara imposición del Régimen frente al Tratamiento

Aunque en la teoría las normas regiminales están supeditadas a la realización de actividades de tratamiento, en la práctica no era así. El control, la organización, la realización de cualquier actividad, llevaban consigo retrasos en la realización de estas actividades (cacheos minuciosos de internos que participaban en ellas) y en algunos casos finalmente suspensión de la actividad por enrevesadas razones que esgrimían algunos funcionarios de vigilancia ante algún colectivo que llevaba a cabo su tarea dentro de la prisión.

A mi entender la dificultad más importante que hemos tenido los profesionales penitenciarios en la aplicación del Tratamiento ha sido todo lo que genera **las condiciones de vida en una prisión**, que crean un ambiente de violencia y restricciones que determina un clima social muy conflictivo. Factores como el consumo de drogas, la subcultura carcelaria, la compra-venta de favores entre los internos, las alianzas entre ellos, las deficientes y complicadas relaciones interpersonales entre internos y funcionarios, todos estos factores contribuían a que los efectos terapéuticos fueran poco duraderos.

El contexto de los establecimientos penitenciarios. Antes de la publicación de la Ley, las prisiones eran edificios constituidos, la mayoría de ellos, por galerías, sin apenas zonas amplias donde poder llevar a cabo las actividades individuales o colectivas que requerían los programas de reinserción. Eran edificios modulares, con excepciones, denominados por algunos juristas ajenos a la Institución represivo-custodiales. A mediados de los 80 se comenzaron a construir centros penitenciarios para jóvenes como Ocaña II, Alcalá II, Bonxe (Lugo)... en donde se llevaron a cabo programas pioneros, descritos anteriormente, y en donde la prisión empezaba a considerarse una organización con estructura social, y para algunos estos centros eran educativos-intervencionistas, aunque para otros, en aquella época, esta afirmación originaba protestas en la parte conservadora del personal penitenciario.

Desde que se iniciaron en los centros penitenciarios programas más visibles y con cierta relevancia que se daban a conocer a la sociedad a través de la presencia de la Institución, en actos académicos, mesas redondas, congresos... todos ellos con el tema de la **REHABILITACIÓN SOCIAL**, comenzaron a aparecer, tanto en el personal penitenciario como entre profesionales del mundo jurídico, **la crítica y el cuestionamiento hacia el Tratamiento**. La crítica cuando se hacía desde planteamientos como: “el tratamiento penitenciario es impuesto de alguna manera”, “los programas de tratamiento no mantienen ni han mantenido una finalidad rehabilitadora sino de control”, “por ahora solo se puede humanizar las prisiones”, “estas no son el ámbito adecuado para modificar la conducta delictiva ya que allí no se está produciendo”, considerábamos que al menos se reconocía la existencia de la actividad de Tratamiento en los establecimientos penitenciarios. Sin embargo, existía una crítica poco justificada, pero muy utilizada por parte del funcionariado de vigilancia, que consistía en reducir sus aportaciones en esos espacios a una sola frase “El tratamiento penitenciario no existe”. Esto constataba una postura de confrontación a la nueva ideología sobre el Tratamiento, que pretendía reforzar la idea de ejecución penitenciaria centralizada en el control y la represión, esta actitud aludía a la inadmisibilidad del Tratamiento y a la inoperancia de este, cuando no se había comenzado a aplicar las actividades. Lo más llamativo de esta situación es que generalmente esta crítica se producía en el ámbito próximo al trabajo profesional y diario, y en muchos casos era compartida por algunos de los directores de los establecimientos penitenciarios.

Una de las dificultades más importantes era la falta de dotación con la que nos enfrentábamos en aquella época, es decir **la falta de recursos tanto materiales como humanos**. La falta de recursos ha sido desde siempre un mal endémico para la Institución Penitenciaria. Si la Administración Pública de por sí es deficitaria, la Penitenciaria, que se ocupa de los internos de los centros penitenciarios, traslada a través del tiempo, en el reparto de los medios, la convicción de que los recursos que se dedican a las labores de rehabilitación social de las personas privadas de libertad son recursos **deficientemente utilizados**. Esta convicción producía a la hora de repartir los recursos una importante merma en la demanda. Sobre todo, ha ocurrido en el capítulo de recursos humanos, y dentro de este en la dotación específica de los Equipos de Observación y Tratamiento.

El principal activo que tiene cualquier organización es su personal. Este activo debe ser rentabilizado con mayor eficacia de lo que se ha hecho y se hace en la actualidad. En materia de recursos humanos siempre se ha adscrito proporcionalmente mayor número de efectivos a las funciones de vigilancia y control que a los de trata-

miento. La LOGP incorporaba a los funcionarios de vigilancia a las tareas de tratamiento, mientras que en la mayoría de los establecimientos penitenciarios el resultado era el contrario. Esta disfunción ha condicionado en gran medida la función propia de los trabajadores de la Institución, limitando numerosas e interesantes posibilidades de intervención con los internos, haciendo evidente la diferencia entre los recursos aprobados entre el personal de régimen y el de tratamiento.

Sin embargo, en la década de los 80, profesionales, conocedores de la baja eficacia de la situación anteriormente descrita, formábamos grupos de tratamiento con funcionarios de vigilancia y como responsable de estos grupos algún miembro del Equipo, fueran Técnicos o no. Estos compañeros de vigilancia aportaban su información (utilizándola en las Prejuntas de Tratamiento, antes mencionadas) que solía ser bastante objetiva y válida, por la cercanía de los internos, realizaban tareas de revisión de programas y constataban la idoneidad de las actividades para cada uno de ellos. Los resultados eran visibles, mejoraban las relaciones personales entre internos y funcionarios de vigilancia y disminuían los conflictos.

En aquella época se planteó en la Dirección General, a través de conversaciones con el Servicio de Tratamiento, transformar la figura del funcionario de vigilancia en tutor, orientador, formador, o incluso educador, con el fin de implementar alguna figura de tratamiento y dar impulso a los educadores. Pero esta figura contó con la resistencia por parte de un sector de los directores de los establecimientos penitenciarios que asignaban al puesto de educador, no al personal más eficiente y comprometido con la reinserción, sino a aquellos que no cumplían bien su tarea y no funcionaban en los cometidos asignados en vigilancia.

Estas situaciones abren paso a describir un factor sumamente importante en la práctica del Tratamiento Penitenciario, **la importancia de las actitudes** en la aplicación, desarrollo e impulso del Tratamiento. Nos llevaría algunas páginas describir la importancia de la actitud de un profesional para llevar su trabajo de una manera adecuada. Existen muchos componentes, psicológicamente hablando, en la formación de las actitudes: prejuicios, hostilidad, jerarquización... En un ámbito tan hostil como el penitenciario las actitudes emocionalmente negativas encuentran el terreno abonado para su proliferación. En la década de los comienzos de aplicación de la LOGP las actitudes en contra del Tratamiento y de las personas que lo representábamos constituía uno de los factores más influyentes en el clima social de los establecimientos Penitenciarios. El trabajo con las actitudes para conseguir un adecuado rendimiento en la tarea debería de ser una de las principales asignaturas en la formación de funcionarios.

Mantener la creencia o no en la capacidad de transformación del interno que habitaba en los establecimientos penitenciarios era lo que nos separaba a unos profesionales de otros.

Para finalizar la década de los 80 quisiera hacer una breve mención a la figura del

Juez de Vigilancia Penitenciaria

El artículo 2 de la LOGP determina que “La actividad penitenciaria se desarrollará con las garantías y dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos, y las sentencias judiciales”. Esta aseveración aboca irremediablemente a esta figura, apreciada por muchos profesionales del derecho y la psicología como una novedad muy importante en el sistema penitenciario español, y cuyo ejercicio ha significado un

avance importante en el cumplimiento de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios y fuera de ellos en el cumplimiento extrapenitenciario.

Ya en aquella época se consideraba, en el mundo del derecho sobre todo, que la normativa jurídica que regulaba la figura, tanto en configuración, competencias y funcionamiento, se quedaba corta y que la L.O.G.P. debería haber sido mucho más prolija en su desarrollo, así se hubieran evitado muchos de los problemas que surgieron con el tiempo.

Los profesionales de la época, dedicados a la actividad tratamental, coincidíamos en considerar esta figura como un apoyo a nuestra tarea y una garantía de que nuestro trabajo iba a ser respaldado, como así fue en la mayoría de los casos, reforzando con sus decisiones los acuerdos, tomados en Junta de Tratamiento, del Equipo de Tratamiento, efecto que tenía repercusión en el fortalecimiento del prestigio que podíamos tener en los establecimientos penitenciarios.

La figura del Juez de Vigilancia, con sus tareas, sumaba fuerza a la labor de los Equipos de Observación y Tratamiento, tareas como: confirmar acuerdos de clasificación, revisiones de grado, permisos; fiscalizar la actividad penitenciaria; garantizar los derechos de los internos cualquiera que fuera la situación de estos; corregir posibles abusos y desviaciones que pudiese originar la Administración Penitenciaria con respecto a los internos en el cumplimiento de la normativa del régimen penitenciario, lo que aseguraba la realización de actividades de tratamiento dentro de un marco organizado.

Una de las funciones más importantes que ejercía el Juez de Vigilancia en aquella época era ser el amparo de los derechos de los internos y que los beneficios, en cuanto a permisos, clasificaciones... fueran otorgados adecuadamente. Esto constituía una importante garantía para la motivación para realizar las actividades que configuraban los programas individualizados de tratamiento de cada uno de ellos.

En muchos momentos los Equipos de Observación y Tratamiento veíamos en estas figuras auténticos aliados, pues existía una relación muy fluida entre ellos y nosotros que se expresaba en intercambios presenciales frecuentes, visitas tanto de ellos a los establecimientos penitenciarios como nosotros a las sedes de los juzgados.

A mi modo de ver, en los años 80 se dio poca importancia y fue poco desarrollada esta figura. Es posible que con esta postura encubrieran el temor a su existencia. El tiempo transcurrido y las diversas formas de afrontar las decisiones de estos y la Administración Penitenciaria en un mismo caso constata las diferentes formas de resolver que tenían ambas instituciones, la penitenciaria y la judicial de vigilancia, casos algunos de ellos muy relevantes.

IV.- DECADA DE LOS 90

En la década de los 90 los procesos que se iniciaron en el periodo anterior no solo se consolidan, sino que además dejan paso a experiencias que se convierten en programas mucho más implementados, así como a nuevos proyectos que manan de artículos de la ley que permiten desarrollarlos en el Reglamento Penitenciario que se modifica y publica después de la LOGP.

Debilitada la influencia de la Criminología Clínica, la práctica penitenciaria se va alejando de una perspectiva individualizada y clínica para ir incorporando una concepción más amplia del tratamiento. Un grupo de profesionales del tratamiento nos dimos cuenta que trabajar solo con la perspectiva individualizada dejaba fuera aspectos sociales relevantes de los internos, así como aspectos organizativos que había que tener en cuenta. Por otra parte se evidenció que el modelo clínico requería, más allá del acierto o no de su tesis, de una inversión en medios personales que nunca pudo ser asumida, por lo que el tratamiento penitenciario fue evolucionando en su concepción hacia el concepto más amplio de intervención penitenciaria, concepto que tiene su acogida normativa en la reforma del Reglamento Penitenciario del 96, incluyéndose en este término además de las actividades terapéuticas, las formativas, educativas, laborales, socioculturales, recreativas y deportivas.

Empiezan a tener cabida los internos preventivos que voluntariamente solicitaran ser incluidos en los programas de Tratamiento, programas que se van haciendo cada vez más específicos y concretos en relación a la deficiencia en el funcionamiento de la personalidad de los internos.

Surgen nuevas estrategias y nuevos programas, como los **Programas Específicos de Tratamiento** con programas para jóvenes y adultos como violencia de género, agresores sexuales, prevención de suicidios o como los de mujeres, deshabitación y rehabilitación de drogodependientes...

En esa década se desarrolla el modelo de intervención de **Comunidad Terapéutica específicamente para drogodependientes**.

También se producen dos malas noticias: la desubicación de la Central de Observación del espacio que ocupaba en el Centro Penitenciario de Carabanchel y el cierre de la Escuela de Estudios Penitenciarios, convertida más tarde en Centro de Estudios Penitenciarios que, aunque publicaron el Decreto de creación, nunca se puso en marcha; desde ese momento ha funcionado como Área de Formación dependiente de la Subdirección General de Personal. Esta decisión tomada por el entonces Director General, cuya sensibilidad hacia el Tratamiento era nula, para según él “utilizarlo en otro concepto presupuestario” significó un antes y un después en la formación de los funcionarios.

Vaya por delante mi más absoluta oposición a estas decisiones.

La Central Penitenciaria de Observación fue creada por Orden Ministerial en el año 67 con la finalidad de completar la labor de los Equipos de Observación de los establecimientos penitenciarios, ocupándose de tareas de investigación y llegando a ser un centro de observación de personas reclusas, estudiada su personalidad a petición de las autoridades judiciales tanto de jueces como de fiscales. En la década de los 80 el auge de la Central fue enorme. Los profesionales tenían una gran capacidad para el estudio y toma de decisiones de los casos que les correspondían, de estos me gustaría subrayar la figura del jurista-criminólogo que ofrecía un modelo muy completo de su quehacer en las prisiones sobre todo en el aspecto criminológico, cualidad profesional que más tarde acabaría perdiendo.

Por otro lado, **la Escuela de Estudios Penitenciarios** significó desde su creación un referente muy importante para los funcionarios que accedíamos al ingreso en la Administración Penitenciaria desde los distintos cuerpos existentes. No solo se lleva-

ban a cabo funciones fundamentales de formación y perfeccionamiento del personal, sino que también se organizaban congresos como el que se celebró en El Escorial en colaboración con la Universidad del País Vasco sobre violencia de género, o las Jornadas de Tratamiento celebradas en Alicante, en donde estaban representados todos los establecimientos penitenciarios con sus programas de tratamiento, labor divulgativa que servía para aquellos profesionales que se iniciaban en las tareas y estrategias de tratamiento. Las Jornadas que eran organizadas por la Escuela fueron reproducidas en otras ocasiones más, en Málaga, en Madrid...

Los encuentros internacionales a los que se aludían en las funciones de la Escuela y que deberían servir para tener reuniones con otros países del ámbito europeo se celebraban fuera de nuestro país y solían ser convocados por el Consejo de Europa en materias que tenían que ver con el delito, el delincuente, el derecho penitenciario y las ciencias de la conducta.

Cuando se produce el cierre de la Escuela de Estudios Penitenciarios coincidió con una reunión organizada por el Consejo de Europa en la ciudad de Innsbruck, en Austria, cuyo objetivo era revisar los programas de drogodependencias que se llevaban a cabo en cada país. La coordinación de las jornadas se interesó y preguntó a las personas que íbamos en representación de la Dirección General por las razones que habían llevado al entonces Director General a cerrar una institución como la Escuela de Estudios Penitenciarios, nuestras explicaciones sobre ello fueron parcas, no las conocíamos, ni las teníamos.

En la década de los 90 se reforzaron e implementaron los programas que existían en los **establecimientos penitenciarios para jóvenes** en los que la aplicación del Tratamiento era más planificada y desarrollada, los recursos humanos en estos centros eran más cuidados, centros como Alcalá II, Cáceres II, Bonxe (Lugo), Ocaña II.

Otros establecimientos tenían departamentos de jóvenes en los que se llevaban a cabo programas por módulos o para todo el centro. La Institución Penitenciaria consideraba jóvenes a aquellos internos menores de 21 años y de una forma excepcional a aquellos que no hubieran cumplido los 25. Generalmente eran internos más difíciles para la intervención porque si bien esta edad facilita la absorción de conocimientos y aspectos rehabilitadores la asunción de la responsabilidad de sus actos era poco frecuente, unido al perfil social que presentaba, o sea, bajo nivel educativo, formativo, profesional. El factor que más deterioro presentaba era el personal por los largos procesos de consumo de drogas, un consumo muy activo, en aquella época, y muy agresivo desencadenando consecuencias muy degradantes tanto a nivel personal, familiar o social. Los casos de muertes por drogadicción fueron numerosos.

Uno de los programas, tanto para jóvenes como para el resto de la población penitenciaria que mejor funcionó, y que todavía funciona en algunos centros, en la década de los 90 fue **el que se implantó en algunos establecimientos penitenciarios para el tratamiento de drogodependientes, en coordinación con otras Administraciones Públicas como el Plan Nacional de Drogas u otros Organismos e Instituciones debidamente acreditadas**. Estos programas se realizaban con el modelo de **Comunidad Terapéutica** reflejado en el artículo 115 del R.P. del 96, que parte de la necesidad de extraer las potencialidades más innovadoras de la LOGP y la consideración de lo penitenciario como una cuestión social. Una característica muy específica de estos programas es la apertura de los establecimientos penitenciarios a lo social, la

reinserción se convierte en un proceso permanente desde que el interno ingresa en el centro hasta que llega a la libertad condicional siendo tratado todo el recorrido penitenciario. De alguna manera obliga a la sociedad a colaborar en los procesos de tratamiento llevados a cabo por organizaciones especializadas en la deshabitación del consumo de drogas.

Este programa conllevaba novedades muy importantes: existencia de dos equipos de profesionales, uno de profesionales penitenciarios y otro de profesionales expertos en el tratamiento de drogodependientes; la población penitenciaria atendida eran penados y preventivos, hombres y mujeres, o sea mixto; el programa se llevaba a cabo en un espacio del interior del establecimiento penitenciario independiente del resto de los internos; este tipo de programa da más importancia a la recuperación de un proceso de socialización deficiente que al aspecto clínico tradicional; la coordinación entre profesionales del medio penitenciario y profesionales de las asociaciones se convierte en una tarea fundamental; son programas de alta exigencia para los internos incluidos en él (generalmente entre 40 y 50 internos).

Estas características confieren a estos programas una gran importancia unidos a una alta fiabilidad y validez respecto a sus resultados.

Existía una gran libertad de funcionamiento con respecto a la Dirección del establecimiento penitenciario ya que la Comunidad Terapéutica tenía atribuidas las funciones de Consejo de Dirección (exceptuados los asuntos económicos) y de la Junta de Tratamiento, lo que significaba que el abanico de actividades tratamentales y estrategias de aplicación eran muy completas ya que las cuestiones de obligación reglamentaria, aun cumpliéndose, podían redefinirse dentro de los límites legales en aras de la actividad terapéutica.

Dos Comunidades Terapéuticas sobresalieron en ese momento: la que funcionaba en el Centro Penitenciario Madrid V en Soto del Real con la Asociación Proyecto Hombre y la del Centro Penitenciario de Hombres de Valencia, con la misma asociación

A medida que los Programas de Tratamiento al final de la década de los 90 comienzan a tener un desarrollo muy general y con ciertos resultados positivos en todos los establecimientos penitenciarios, se va haciendo preciso **la evaluación de estos** en colaboración con las universidades próximas a los centros donde se realizaban, esta se convierte en una herramienta muy importante de validez y fiabilidad que va a servir de ayuda al avance de los programas de tratamiento. La evaluación se lleva a cabo en dos niveles, por un lado, una evaluación personalizada del interno a través de técnicas como análisis de ingresos, análisis de incumplimientos, motivos de bajas en el programa, análisis de derivaciones al exterior... En otro nivel estaría la evaluación del programa con técnicas como análisis de incumplimientos, de datos globales, del clima social, funcionamiento del equipo... Se llevaban a cabo a través de instrumentos como entrevistas estructuradas o semiestructuradas, pruebas psicológicas, recogida de información a través de hojas de registro.

Las evaluaciones tienen carácter continuo y dinámico, realizándose informes sobre la evaluación, como mínimo anual, que permita corregir desviaciones y disfunciones en la aplicación del programa.

Para terminar este artículo querría hacer **mención separada** a dos acontecimientos que tienen sus peculiaridades y que ocuparían algo más que las dos décadas tra-

tadas anteriormente: **los programas de tratamiento aplicados a mujeres internas y la intervención con el interno desde la acción social tanto por los profesionales penitenciarios, como por la importantísima acción del voluntariado** dentro de los establecimientos penitenciarios.

La figura de la mujer-interna en los departamentos de los establecimientos penitenciarios de hombres, ocupaba una posición secundaria tanto en el aspecto tratamental como en cualquier aspecto organizativo, regimental o de tipo laboral. La atención rehabilitadora programada y organizada era muy precaria. Las intervenciones con mujeres, desde hace muchos años, se regían por el voluntarismo y la colaboración próxima de asociaciones cuyo objetivo principal de intervención eran mujeres y niños.

La situación de mujeres y hombres en prisión presentan características diferenciales por lo que se considera fundamental analizar e intervenir sobre la problemática, teniendo en cuenta sus condiciones específicas de vida y su subjetividad.

Resultaba curioso, en la década de los 80, la poca atención que se prestaba a las necesidades básicas de las mujeres en la planificación de los departamentos para su futura construcción, de forma que se llegaba a la realidad con departamentos idénticos al de los hombres. La discriminación existente con respecto a los hombres presentaba obstáculos importantes a la hora de acceder en plano de igualdad con los hombres a las actividades de formación y laborales dentro de los programas marco que se llevaban a cabo en los establecimientos penitenciarios. Tendencia que cambió en la década de los 90.

La publicación de la Ley proporciona un impulso muy importante en la realización de actividades, tanto para mujeres como para madres con niños y tanto fuera de los establecimientos como dentro. Recordemos los departamentos de madres de algunos centros como Yserías y los pisos de mujeres y madres con niños en ciudades como Madrid, Sevilla, Valencia... dirigidas y organizadas por asociaciones u organizaciones expertas, que tuvieron y tienen un largo recorrido en su funcionamiento y alcanzaban resultados efectivos.

El espíritu de la LOGP orienta a los profesionales a conseguir que el interno que es privado de libertad logre una completa readaptación al entorno social, por lo tanto, toda intervención penitenciaria debe tener como un objetivo importante normalizar la relación con sus grupos sociales, incluida la propia institución.

Los grupos sociales, cualquiera de ellos, familiar, amigos, pareja, laboral... van a ser indicadores del deterioro sufrido a nivel personal y a la vez indicadores de carencias que marquen los objetivos para la intervención en los programas de tratamiento.

La LOGP ya determina en sus distintos artículos tratar de facilitar la comunicación del interno con el mundo exterior a través de los profesionales de la asistencia social. Comunicaciones que pueden ser personales (la mayoría familiares), telefónicas, escritas, regulación de la actividad laboral... todo ello representaría una oportunidad muy completa para la reinserción social.

Pero no solo se contemplaba la labor de vincular al interno con la sociedad dentro de los establecimientos penitenciarios, sino que se admitían y potenciaban las

colaboraciones externas como ciudadanos, instituciones o asociaciones públicas y privadas que se ocupaban de lo social dentro de los establecimientos.

El trabajo sobre el aspecto social de la intervención con internos comienza ya en el centro penitenciario con la tarea que ejercen los profesionales que se dedican a vincular el interno con el mundo exterior: los trabajadores sociales.

Desde la propia Ley, el R.P. del 81 y el R.D. del 83 que regula la competencia y estructura de la Comisión de Asistencia Social, definen el contenido de la asistencia social como un órgano clave en la ejecución del Tratamiento penitenciario y post-penitenciario. De todas las funciones de esta asistencia que son múltiples y complejas, se destaca la vinculación estrecha y constante que los profesionales de esta área deben mantener con los familiares y su entorno social para estar al día de la situación en que cada interno se encuentra en sus relaciones personales.

El artículo 74 de la L.O.G.P. nos recuerda que la asistencia social no termina con la excarcelación del interno, sino que llega a los liberados condicionales y definitivos.

Este movimiento de apertura social constituyó, en la década de los 80, un empuje muy importante en la consecución de los objetivos de reinserción social.

Desde fuera de los establecimientos penitenciarios, la apertura social se lleva a cabo a través de personas colaboradoras de forma desinteresada generalmente integradas en organizaciones (hasta más tarde no es obligatoria esta integración) de **voluntariado** que fueron conocidas más tarde como no gubernamentales sin ánimo de lucro.

Estos movimientos constituyen una de las características propias de la evolución de la realidad penitenciaria a lo largo de la aplicación de la ley, como recursos y estrategias utilizados por los establecimientos penitenciarios.

El voluntariado constituyó un elemento determinante en el acercamiento de internos a profesionales ajenos a la Institución Penitenciaria ampliando las posibilidades de intervención, normalizando relaciones, permitiendo establecer programas y vínculos en continuidad más allá del periodo de internamiento. De esta forma se supera la concepción tradicional de la prisión como entidad monopolizadora de su función de rehabilitación social.

El voluntariado realizó una gran aportación en el terreno afectivo de los internos ya que este suele ser inaccesible para el personal de la Institución, constituyendo un complemento válido para el abordaje de las relaciones personales.

Dentro de las dificultades para desarrollarse, una de las más importantes ha consistido, y consiste, en la presunción por parte de algunos profesionales penitenciarios de que las asociaciones y organizaciones constituyen en realidad una forma de control de la Administración Penitenciaria. Una forma de ataque a la labor de las asociaciones y organizaciones consiste en subrayar la labor de éstas como fomento de actitudes paternalistas o caritativas que conducen a la permisividad de conductas prohibidas por parte de los internos.

No obstante, la Administración Penitenciaria ha reconocido y agradecido siempre la importante labor que las Organizaciones, Asociaciones... han realizado en los

establecimientos penitenciarios y fuera de ellos con internos en medio abierto, sobre todo en colectivos como drogodependientes, enfermos mentales...

El voluntariado es un fenómeno imprescindible en la Institución Penitenciaria y su existencia debe ser reforzada y ampliada para garantizar que el Tratamiento Penitenciario llegue a toda la población internada en los establecimientos penitenciarios y fuera de ellos.

El Tratamiento Penitenciario debe seguir avanzando.

Luis Fernández Arévalo

Fiscal Jefe de Sevilla

Sistema Penitenciario y Ministerio Fiscal

SUMARIO

I.- SISTEMA PENITENCIARIO Y MINISTERIO FISCAL. II.- LA INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN SU RELACIÓN CON EL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: MISIONES, FUNCIONES Y COMPETENCIAS. III.- DESARROLLO PROGRESIVO DEL RECONOCIMIENTO DEL MINISTERIO FISCAL EN LA NORMATIVA PENITENCIARIA POSTCONSTITUCIONAL. IV.- EL FISCAL DE VIGILANCIA PENITENCIARIA. V.- FISCAL DE MENORES Y SISTEMA PENITENCIARIO. VI.- FISCAL DE PROTECCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SISTEMA PENITENCIARIO. VII.- FISCAL DE EXTRANJERÍA Y SISTEMA PENITENCIARIO. VIII.- DEBER DE COMUNICACIÓN POR LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE HECHOS DELICTIVOS AL MINISTERIO FISCAL. IX.- SISTEMA PENITENCIARIO Y FISCAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

I.- SISTEMA PENITENCIARIO Y MINISTERIO FISCAL

1.- La vinculación histórica del Ministerio Fiscal con el Sistema Penitenciario español antes de la Constitución de 1978

La presencia del Ministerio Fiscal en el sistema penitenciario español se constata prácticamente desde el mismo momento de la creación de ese sistema penitenciario, articulándose como una instancia de control externa a través del sistema de visitas a los establecimientos penales, conjuntamente con los Tribunales, o separadamente.

Así, ya el Decreto de las Cortes de 9 de Octubre de 1812 reguló la visita general de cárceles que debían hacer el Tribunal Especial de Guerra y Marina y los demás Jefes militares, comprendiendo las visitas de Fiscales.

Tras la Ordenanza de Presidios del Reino de 1834, que regulaba las visitas de los Jueces de las causas en sus arts. 352 a 354, el Reglamento provisional de 26 de septiembre de 1835 del Ministerio de Gracia y Justicia, dictaba medidas mandando hacer visitas semanales y generales de cárceles, con presencia del Fiscal, lo que se co-

roró por la Ordenanza de las Audiencias de 20 de diciembre de 1835, sobre visitas de cárceles y obligaciones de los Alcaldes, que las reguló con detalle y minuciosidad en sus arts. 49 a 63; lo que se proyectó en la Real Orden de 1 de mayo de 1844 -Ministerio de Gracia y Justicia-, que aprobó el Reglamento de los Juzgados de Primera Instancia del Reino; responsabilidad y deberes de los Alcaldes; orden de proceder en las visitas de cárceles, y obligación de asistir a ellas de los Promotores Fiscales –arts. 93 a 102, con precisión de la obligación de la asistencia de los Fiscales en su art. 31.

En 1846 se suscitó **por vez primera las visitas autónomas de los Fiscales a las prisiones**, en concreto en la Real Orden de 29 de enero de 1846 -Ministerio de la Gobernación- autorizando a los Fiscales de las Audiencias para visitar las cárceles cuando lo creyeren conveniente.

La Ley de Prisiones de 26 de julio de 1849 reguló esas visitas de Tribunales, Jueces y del Ministerio Fiscal a los depósitos y cárceles, así como a los propios establecimientos penales, con ciertas facultades (aunque un tanto indeterminadas) de corrección.

La LECrim aprobada por RD de 14 de septiembre de 1882 había previsto visitas de los Jueces de Instrucción en su art. 526 –“*El Juez instructor visitará una vez por semana, sin previo aviso ni día determinado, las prisiones de la localidad, acompañado de un individuo del Ministerio Fiscal, que podrá ser el Fiscal municipal delegado al efecto por el Fiscal de la respectiva Audiencia; y donde exista este Tribunal, harán la visita el Presidente del mismo o el de la Sala de lo criminal y un Magistrado, con un individuo del Ministerio Fiscal y con asistencia del Juez instructor. En la visita se enterarán de todo lo concerniente a la situación de los presos o detenidos, y adoptarán las medidas que quepan dentro de sus atribuciones para corregir los abusos que notaren*”- respecto de los detenidos y presos, pero no se contemplaban las medidas que deberían adoptar si apreciaban irregularidades en el tratamiento penitenciario de sus personas, y ni tan siquiera existía una previsión normativa análoga para los penados, y por este motivo, como señalaba AGUILERA DE PAZ¹, durante mucho tiempo los autores llegaron a la conclusión que la obligación de realizar estas visitas no regía para los Tribunales durante el cumplimiento de las condenas.

La previsión de visita de los Tribunales no se contempló hasta que el Reglamento de Prisiones aprobado por RD de 5 de mayo de 1913 vino a concretarlas, diferenciando dos visitas inspectoras penales para las Salas de Gobierno de cada Audiencia, en fechas 1 de mayo y 1 de octubre de cada año -art. 183-; cuatro visitas generales de cárcel igualmente de las Salas de Gobierno -art. 184- así como una visita semanal -art. 185- por el Presidente, acompañándose de un Magistrado, un Fiscal, y los Jueces Instructores. La normativa no desarrollaba ni concretaba el modo de corregir anomalías, si se llegaban a detectar. Sin embargo, dichas visita se suprimieron por el RD de aprobación del Reglamento para aplicación del Código Penal en los servicios de Prisiones

1 AGUILERA DE PAZ, E., Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, Madrid, 1925, Tomo VI, pág. 645. No obstante lo anterior, la Instrucción 23/1883 de la Fiscalía había declarado vigentes las visitas generales de la Ordenanza de Audiencias de 1835, advirtiendo que el precepto contenido en el art. 526 nada dice con relación a las visitas generales que por el 17 del Reglamento provisional para la administración de justicia, de 26 de Septiembre de 1835, deben efectuar las Audiencias y demás Tribunales competentes; y este precepto se repitió en el artículo 49 de las Ordenanzas de las Audiencias; ahora bien como dichas prescripciones no podían ser calificadas de reglas de Enjuiciamiento criminal, no se hallan comprendidas en la revocación que se establece en la disposición final de la mencionada Ley de Enjuiciamiento, como tampoco las altera el referido art. 526 de la misma.

de 24 de diciembre de 1928, desapareciendo toda referencia a las mismas –salvo para aludir a su presencia para labores instructoras en su art. 199- en el Reglamento de Servicios de Prisiones aprobado por RD de 14 de noviembre de 1930, omisión total que persistió en el Reglamento de los Servicios de Prisiones aprobado por Decreto de 5 de marzo de 1948. Aunque nuevamente se alude a las visitas de los Juzgados y Tribunales en el Reglamento de los Servicios de Prisiones aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1956, dicho RSP lo hizo sin precisar las fechas en que debían hacerse y las facultades de inspección no solo no habían sido desarrolladas, y además incluso tuvo buen cuidado de vaciarlas de contenido, al proscribir que pudieran afectar al régimen y disciplina del Establecimiento.

No obstante lo anterior, los Reglamentos Orgánicos del Estatuto del Ministerio Fiscal siempre contemplaron la facultad de los Fiscales de las Audiencias, para el cumplimiento de sus funciones estatutarias, de visitar la prisión o prisiones de la capital o de la provincia cuando lo estimasen conveniente, sin perjuicio de las visitas que, cumpliendo preceptos legales o reglamentarios, debieran realizar con los Tribunales, advirtiendo que los Jefes y empleados del Cuerpo de Prisiones deberían dar toda clase de facilidades y antecedentes para el cumplimiento de esa misión –arts. 6 de los Reglamentos Orgánicos del Estatuto del Ministerio Fiscal aprobados por RD 427/1927, de 28 de febrero, por Decreto de 21 de febrero de 1958 y por Decreto 437/1969 de 27 de febrero.

Tras la publicación de la LECrim y antes de la entrada en vigor de la Constitución Española, la Fiscalía del Tribunal Supremo había impartido circulares encaminadas a velar por el cumplimiento de la legalidad vigente, comenzando por una memorable Circular de 10 de octubre de 1888 –Gaceta de 12 de octubre- en que la Fiscalía del Tribunal Supremo exhortaba a los Fiscales de las Audiencias a investigar y perseguir los abusos que se pudieran cometer en el régimen de los establecimientos penales; y que culminaron en la Circular 3/1978, de 25 de abril, sobre visitas a prisiones, que estableció las bases en que se asientan las premisas de actuación de las visitas del Ministerio Fiscal a establecimientos penitenciarios en la actualidad, aparte de las que pueda realizar con los Tribunales cumpliendo preceptos legales o reglamentarios.

En dicha Circular, básicamente vigente, se fijaban los objetivos de tales visitas, a saber: detectar las condiciones legales de las detenciones, conocer el estado de las prisiones, el trato que se dispensa a los internados y las necesidades de estos, tanto en lo que directamente pueda hacer referencia a su situación procesal o a las derivaciones de su condena como lo que específicamente humano trascienda a sus problemas personales o necesidades familiares. Igualmente se definió la periodicidad y número de Fiscales visitantes, en concreto una periodicidad máxima de dos meses, llevándose a cabo siempre por dos miembros de la plantilla de la Fiscalía. Se contempló la necesidad de comunicaciones previas a la Dirección de la fecha de su realización, interesando que por la Dirección se diese a conocer la visita a los internados del Ministerio Fiscal y que se facilite las entrevistas que quieran celebrar con los representantes de la Fiscalía y el modo de celebración -directamente y sin testigos- pero sin aceptar reuniones con comisiones de reclusos. La Circular exhortaba a la verificación y nota del estado material del edificio y de sus instalaciones, y la conveniencia de anotar la autoridad a cuya disposición se encontraran los reclusos entrevistados, para instar ante los Tribunales o Autoridades las medidas que en cada caso se considerasen oportunas y procedentes.

II.- LA INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN SU RELACIÓN CON EL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: MISIONES, FUNCIONES Y COMPETENCIAS

1.- Misiones constitucionales del Ministerio Fiscal

La Constitución Española de 1978 configuró al Ministerio Fiscal como un órgano de relevancia constitucional, incardinándolo en su Título X, relativo al Poder Judicial. En el art. 124.1 CE se establece que *“El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.”* Se definían así las misiones constitucionales del Ministerio Fiscal, entendiendo por misión el elemento finalista marcado por el objetivo último y razón de ser de la actividad de la institución. En este contexto, resulta claro que son tres las misiones constitucionales asignadas al Ministerio Fiscal por el art. 124.1 CE: en primer lugar, promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley; en segundo lugar, velar por la independencia de los Tribunales; y en tercer lugar, procurar ante los Tribunales la satisfacción del interés social.

A su vez el art. 124.3 CE formulaba un principio de reserva de ley de la futura regulación del Ministerio Fiscal, al establecer que *“La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.”*

Dicha Ley de desarrollo se materializó en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal –en lo sucesivo EOMF- en el cual se aborda la regulación básica del Ministerio Fiscal, desarrollando aparte de su estatuto orgánico propiamente dicho, una formulación de sus funciones y competencias.

2.- Funciones asignadas por el EOMF al Ministerio Fiscal

En el EOMF vienen a definirse las funciones y competencias del Ministerio Fiscal. Si las misiones constitucionales se formulaban en el art. 124.1 CE, en el EOMF se abordan las funciones del Ministerio Fiscal en su art. 3, que seguidamente se examinan. A estos efectos es usual diferenciarlas en los términos que a continuación se refieren.

Dentro de las funciones legales del Ministerio Fiscal es clásico distinguir en primer lugar unas funciones genéricas comunes a su intervención general en toda clase de Tribunales, de entre las que a los efectos que aquí nos conciernen, esto es, la intervención del Ministerio Fiscal en relación con el sistema penitenciario español, pueden destacarse como más significativas las siguientes:

Primera, la de *“velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes”* -art. 3.1 EOMF.

Segunda, la de “*velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa*” art. 3.3 EOMF.

Y finalmente la función de “*velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social*” -art. 3.9 EOMF.

En segundo lugar suelen señalarse unas funciones genéricas propias de su intervención en el orden jurisdiccional penal de entre las cuales, en relación con la intervención del Ministerio Fiscal en relación con el sistema penitenciario español, puede destacarse como más representativa la siguiente: la de “*ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda*” -art. 3.4 EOMF-, para el caso de constatar actuaciones delictivas. Esta se proyecta en el ámbito de la justicia juvenil a “*ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica, debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor*” -art. 3.13 EOMF.

Pero además, se le ha atribuido la función de “*velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas.*”

Y finalmente, a los efectos que aquí nos concierne, debe traerse a colación unas funciones de protección de menores e incapaces en el orden civil, que se plasman en el art. 3.7 EOMF, que atribuye al Ministerio Fiscal “*intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación.*”

3.- Competencias atribuidas al Ministerio Fiscal por el EOMF

Tras formularse en el art. 124 CE las misiones constitucionales del Ministerio Fiscal, el EOMF no solo regula las funciones asignadas legalmente al Ministerio Fiscal en su art. 3 –entendidas como las manifestaciones de las actuaciones del Ministerio Fiscal en orden al cumplimiento de sus misiones constitucionales-, sino además las competencias atribuidas al Ministerio Fiscal, competencias que deben ser entendidas como atribuciones o facultades reconocidas al Fiscal que posibilitan, instrumentalmente, el ejercicio de las funciones encomendadas.

Tales competencias aparecen contempladas en los arts. 4 y 5 EOMF, y serían básicamente las siguientes:

En primer lugar, interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, pudiendo pedir que se le dé vista de estos cualquiera que sea su estado, o que se le remita copia de cualquier actuación, para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos, promoviendo, en su caso, las correcciones oportunas –art. 4.1 EOMF.

En segundo lugar, visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente –art. 4.2 EOMF.

En tercer lugar, requerir el auxilio de las autoridades de cualquier clase y de sus agentes –art. 4.3 EOMF.

En cuarto lugar, dar a cuantos funcionarios constituyen la Policía Judicial las órdenes e instrucciones procedentes en cada caso –art. 4.4 EOMF.

En quinto lugar, informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, siempre en el ámbito de su competencia y con respeto al secreto del sumario y, en general, a los deberes de reserva y sigilo inherentes al cargo y a los derechos de los afectados –art. 4.5 EOMF.

En sexto lugar, podrá recibir denuncias, enviándolas a la autoridad judicial o decretando su archivo, cuando no encuentre fundamentos para ejercitar acción alguna, notificando en este último caso la decisión al denunciante –art. 5.1 EOMF.

En séptimo lugar, para el esclarecimiento de los hechos denunciados o que aparezcan en los atestados de los que conozca, puede llevar a cabo u ordenar aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las cuales no podrán suponer la adopción de medidas cautelares o limitativas de derechos. No obstante, podrá ordenar el Fiscal la detención preventiva. El art. 5.2 EOMF configura así la posibilidad de incoar diligencias de investigación penal, que se regulan en el art. 773.2 LECrim.

Y finalmente, también podrá el Fiscal incoar diligencias preprocesales encaminadas a facilitar el ejercicio de las demás funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye. Art. 5.3-II EOMF, que constituye la base de las llamadas diligencias preprocesales o informativas.

III.- DESARROLLO PROGRESIVO DEL RECONOCIMIENTO DEL MINISTERIO FISCAL EN LA NORMATIVA PENITENCIARIA POSTCONSTITUCIONAL

1.- Las Prevenciones de la Presidencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1981 y la Consulta 2/1981, de 22 de octubre

La previsión de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos tramitados por los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria aparece contemplada por vez primera en las Prevenciones de la Presidencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1981, apenas 7 días después del inicio de actividad de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. En dichas Prevenciones se contempló ante la ausencia de regulación procesal del procedimiento a seguir por los Juzgados de Vigilancia, junto a la audiencia del recluso, la audiencia del Ministerio Fiscal, y la previsión de recursos contra sus resoluciones.

La Consulta de la Fiscalía General del Estado 2/1981, de 22 de octubre, vino a avalar dicha intervención. La cuestión suscitada por el Fiscal Jefe de Málaga se circunscribía a si le habían de corresponder en exclusividad las funciones propias del Ministerio Fiscal de Málaga, por entonces de ámbito pluriprovincial, o si por el contrario, deberían ejercerse dichas funciones por cada una de las Fiscalías del territorio y, más concretamente, por la de la Audiencia que hubiera dictado la Sentencia que originó la ejecutoria. La Consulta confirmaba que el Ministerio Fiscal, en virtud de funciones propias derivadas del artículo 124 de la Constitución y del contenido

del Estatuto y Reglamento orgánicos, habría de intervenir desde el primer momento en las actividades encomendadas a los nuevos Juzgados, por lo que se les debería dar traslado inmediato o, en su caso, promover las actuaciones, fuera de oficio o a instancia del interno u otros interesados. La Consulta, absolutamente obsoleta en cuanto al sistema de designación del Fiscal de Vigilancia, partía de la premisa correcta de que el Fiscal de Vigilancia sería el designado para despachar los expedientes del Juzgado de Vigilancia en la Fiscalía correspondiente a la sede del mismo, y fijaba criterios organizativos basados en ficha personal del interno, complementado con carpetas por asuntos, y seguimiento estadístico de las actuaciones. La Consulta concluía advirtiendo que el Fiscal adscrito al Juzgado de Vigilancia realizaría las visitas a los establecimientos penitenciarios con el titular del Juzgado, mas como estas eran compatibles con las vistas comunes, se mantenía en todo su vigor la Circular 3/1978, consolidando las visitas autónomas del Fiscal.

2.- La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985: la Disposición Adicional Quinta

Partiendo de las Previsiones de 1981 y de la Consulta 2/1981 de la Fiscalía General del Estado, la figura del Fiscal de Vigilancia Penitenciaria se implementó y consolidó, y obtuvo refrendo legal en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que al regular los recursos contra las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria en su disposición adicional quinta, en su apartado 5, restringió la posibilidad de interposición de recursos al interno, al liberado condicional y al Ministerio Fiscal advirtiendo que el Fiscal en todo caso sería parte en todos los recursos contra las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria. Actualmente este reconocimiento del Ministerio Fiscal como legitimado para recurrir las resoluciones del Juez de Vigilancia se encuentra plenamente consolidada, admitiéndose explícitamente respecto de los recursos de apelación –apartado 9 de la disposición adicional quinta- y para el recurso de casación para unificación de doctrina –apartado 8 de la disposición adicional quinta.

3.- La reforma del Reglamento Penitenciario de 1981 introducida por el Real Decreto 1767/1993, de 8 de octubre

El Real Decreto 1767/1993, de 8 de octubre, por el que se introdujo una nueva redacción al artículo 251 del Reglamento Penitenciario aprobado por RD 1201/1981, de 8 de mayo, introdujo una importante novedad que modificó parcialmente el rol del Fiscal. La reforma perseguía posibilitar una clasificación inicial acelerada asociada al fenómeno de la penalización de los insumisos, jóvenes objetores de conciencia que no solo rehusaban realizar el servicio militar, sino también la prestación social sustitutoria, y para ello suprimió la exigencia de permanencia preceptiva de al menos dos meses del penado para observación en el Centro Penitenciario, establecida en la redacción inicial del precepto. Pero simultáneamente contempló la necesidad de notificar al Ministerio Fiscal el pase al tercer grado establecido siempre que el mismo no hubiera cumplido la cuarta parte de su condena. Esta notificación pretendía acallar algunas críticas que en aquellas fechas se formulaban contra la actuación de las Administraciones Penitenciarias en determinados casos, por el fenómeno que se denominó el vaciamiento de las penas en determinados supuestos en los que la clasificación podía estar bajo sospecha social de favorecimiento político.

4.- La potenciación del Ministerio Fiscal como instancia de control en el Reglamento Penitenciario de 1996

El Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, potenció la coordinación con el Ministerio Fiscal, como se destacaba en su Preámbulo, resaltando que en cuanto al control de la actividad penitenciaria, destaca la intervención del Ministerio Fiscal en numerosas materias y una mayor comunicación con la Jurisdicción de Vigilancia.

Efectivamente, el art. 4.2.j) RP reconoció explícitamente el derecho de los internos a formular peticiones y quejas ante el Ministerio Fiscal, amén de a otras autoridades. En el art. 7.3 RP, en concordancia con la legislación en materia de protección de datos, se contempló la posibilidad de ceder datos de carácter personal contenidos en los ficheros informáticos penitenciarios sin previo consentimiento del afectado, cuando la cesión tenga por destinatario al Ministerio Fiscal en el ejercicio de las funciones que tuviera atribuidas, así como cuando se trate de cesión de datos de carácter personal relativos a la salud de los reclusos por motivos de urgencia o para realizar estudios epidemiológicos. El art. 15.3 RP contempló la posibilidad de ingreso de detenidos por orden del Ministerio Fiscal, supeditada a que en la orden de internamiento constasen los datos de identificación de las diligencias de investigación y el momento de vencimiento del plazo máximo de detención. Y por otra parte se contempló en el art. 49.1 RP que la comunicación de las autoridades judiciales o de los miembros del Ministerio Fiscal con los internos se verificará a la hora que aquéllos estimen pertinente y en locales adecuados; y en el art. 49.2 RP que las comunicaciones orales y escritas de los internos con el Defensor del Pueblo o sus Adjuntos o delegados o con instituciones análogas de las Comunidades Autónomas, Autoridades judiciales y miembros del Ministerio Fiscal no podrán ser suspendidas, ni ser objeto de intervención o restricción administrativa de ningún tipo. En el art. 109.1-b) RP se explicitó como función de la Central de Observación informar sobre cuestiones de carácter técnico que se formulen por el Centro Directivo, así como atender los requerimientos que los Jueces, Tribunales y miembros del Ministerio Fiscal solicitasen en materia pericial de las personas sometidas a su jurisdicción.

Por otro lado se generalizó el deber de notificación al Fiscal de todos los terceros grados, incluso si se resolvían en favor de penados que ya habían cumplido la cuarta parte –art. 107 RP.

El RP vigente se refirió al Fiscal en funciones de protección de menores, en su art. 17, apartados 1 y 2, que más adelante examinaremos. En el art. 219.4 RP respecto de la liberación de personas que padecen enfermedad mental, a los efectos de ejercicio de funciones de protección de personas con discapacidad, se hace referencia al Fiscal de protección de personas con discapacidad; vinculado a lo anterior, en los hospitales psiquiátricos penitenciarios se estableció el deber de comunicación de los informes de los equipos multidisciplinarios, tanto inicial como sucesivos semestrales, no solo a la Autoridad Judicial sino también al Ministerio Fiscal. En los arts. 27 y 197.2 RP se contempló comunicaciones de fechas de cumplimiento de condenas a efectos de coordinación de medidas repatriativas de extranjeros; y en el art. 232.4 RP a efectos de depuración de responsabilidades penales de internos incurso en responsabilidades disciplinarias.

IV.- EL FISCAL DE VIGILANCIA PENITENCIARIA

A la vista de todo lo anterior, resulta patente que la normativa vigente ha potenciado el papel del Ministerio Fiscal como instancia externa de control de las Instituciones Penitenciarias, vinculándolo básicamente –pero no de forma exclusiva- en torno a la figura del Fiscal de Vigilancia Penitenciaria. El Fiscal de Vigilancia aparece como el representante del Ministerio Fiscal que actúa ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, ante el que se constituye como parte en todos sus expedientes, para la proyección de las misiones constitucionales del Ministerio Fiscal.

1.- Organización del Ministerio Fiscal en relación con la materia penitenciaria

No en todas las Fiscalías Provinciales existen Fiscales Provinciales; solamente en aquellas en las que tiene su sede un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. En dichas Fiscalías pueden existir secciones orgánicas de vigilancia o servicios de vigilancia; en todo caso existirá en dichas Fiscalías un Fiscal Delegado de Vigilancia Penitenciaria.

2.- Fiscal dictaminador y Fiscal parte

En general, la intervención del Ministerio Fiscal viene configurada como parte, pero en puridad su intervención es la de un *amicus curiae*, la de un dictaminador que expone al Juez de Vigilancia su parecer sobre la aplicación del derecho al caso que se suscita de forma no vinculante, sin que su actuación determine *ipso facto* en ningún caso la resolución derivada de un pretendido principio acusatorio, y así su parecer de estimación de recursos contra acuerdos de la Comisión Disciplinaria interesando el sobreseimiento, no vincula al Juez de Vigilancia que puede desestimar el recurso interpuesto por el interno, y del mismo modo puede informar favorablemente la autorización de un permiso objeto de queja por el interno, pudiendo igualmente el Juez rechazar dicha autorización.

No obstante, la imparcialidad del Ministerio Fiscal unida a su plena sujeción al principio de legalidad determina, en unión con el conocimiento en su caso de los criterios del Juzgado de Vigilancia correspondiente, un importante condicionante de la resolución judicial. Pese a su condición de dictaminador y *amicus curiae*, el Fiscal es parte, y por consiguiente puede recurrir las resoluciones dictadas por el Juez de Vigilancia en sus expedientes en los términos de la disposición adicional 5ª LOPJ, esto es, recursos de reforma, apelación, queja y casación para unificación de doctrina.

Por excepción, en su relación con el Juzgado de Vigilancia, el Fiscal de Vigilancia actúa como promotor de la acción de la justicia: a) al formular denuncias de irregularidades; b) cuando interpone recursos contra acuerdos de clasificación inicial o progresión al tercer grado.

3.- Visitas del Fiscal a los Centros Penitenciarios y recepción de quejas y denuncias

Para el ejercicio de sus funciones el Fiscal de Vigilancia puede realizar visitas al Centro Penitenciario, sea conjuntamente con el Juez de Vigilancia, o con un sistema de visitas autónomo, que se desarrollan en los términos ya examinados. Puede recibir en audiencia a los internos en dichas visitas, que podrán formularle en las mismas peticiones y quejas, en dependencias asignadas para autoridades, sin intervención administrativa.

Igualmente puede recibir peticiones y quejas por escrito de los internos, que no pueden ser objeto de intervención o censura. Tiene competencia para recabar la entrega de los expedientes personales de los internos que recibe, para instruirse de su situación penal y penitenciaria, y para recabar cuantas informaciones reputa necesarias para la solución de tales peticiones y quejas. Si detecta irregularidades puede denunciarlas ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria, activando la incoación de expedientes judiciales al respecto, a los efectos de la salvaguarda judicial de los derechos de los internos, y en su caso igualmente por conducto de la Fiscalía General del Estado a la Inspección General Penitenciaria. Puede además activar la incoación de diligencias de investigación penal en virtud de las denuncias recibidas por parte de los internos contra personal penitenciario o contra cualquier otra persona, por parte de la Dirección del Centro Penitenciario respecto de conductas de relevancia penal apreciadas en el ámbito del ejercicio de la potestad disciplinaria, y por parte de los propios Servicios de Inspección de los Servicios Centrales de la Administración Penitenciaria según resulten de sus informaciones previas y expedientes disciplinarios al propio personal penitenciario.

4.- El Fiscal de Sala Coordinador de Vigilancia Penitenciaria

A nivel nacional, existe un Fiscal de Sala Delegado para Vigilancia Penitenciaria que coordina la actuación de los Fiscales en el ámbito Penitenciario, y en el ejercicio de ésta responsabilidad: mantiene contacto con las autoridades administrativas penitenciarias para resolver las cuestiones generales que puedan ir planteándose; establece las bases de la coordinación mediante reuniones periódicas con los Fiscales especialistas y Jueces de Vigilancias Penitenciaria a través del Consejo General del Poder Judicial; elabora el área penitenciaria de la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado; promueve la unificación de criterios a través de Jornadas cuyas conclusiones se remitirán a cada Fiscalía; propone al Fiscal General del Estado las Circulares o Instrucciones que considere oportunas en la materia, y colabora en la resolución de las Consultas; supervisa los Recursos de Casación para unificación de doctrina en la materia, comunicando a las Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos preparados por los Fiscales en la materia.

El Fiscal de Sala Delegado viene desplegando una importante labor que cristaliza en dictámenes ante el Tribunal Supremos en materia de cuestiones de competencia, recursos de casación; e igualmente ha elaborado relevantes Notas de Servicio que, sin integrar doctrina de la Fiscalía General del Estado, sirven de pautas unificadoras en materias de actualidad.

5.- Jornadas de Fiscales Especialistas de Vigilancia Penitenciaria: Criterios de Actuación

Como se ha indicado, el Fiscal de Sala Delegado dirige las Jornadas de Fiscales Especialistas de Vigilancia Penitenciaria, a cuyo término se adoptan conclusiones, que son acordadas mediante votación de los asistentes, y que previa aprobación de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, se vienen publicando en la página web de Fiscal Especialista de Vigilancia Penitenciaria.

Dichas conclusiones se viene sistematizando a modo de criterios consolidados hasta 2017, pudiéndose localizar en la página web precitada. En total son y aparecen ordenadas conforme al siguiente criterio de sistematización: clasificación (1 a 25), medias de seguridad penitenciarias (26 a 32), régimen disciplinario y de recompensas (33 a 35), comunicaciones y visitas (36 a 39), permisos y figuras asimiladas (40 a 47), prestaciones asistenciales (48 y 49), Juez de Vigilancia Penitenciaria, subdistinguiéndose competencia territorial (50), funcional (51 a 53), competencias generales de vigilancia (54 a 57), competencias de ejecución generales (58 a 62), libertad condicional (63 a 91), trabajos en beneficio de la comunidad (92 a 110), ejecución de medidas de seguridad (111 a 127), Fiscales de Vigilancia Penitenciaria y Ministerio Fiscal en general (128 a 140), Estatuto de la Víctima (141 a 148), y otros (149).

6.- Doctrina de la Fiscalía General del Estado en materia penitenciaria

La actuación de los Fiscales de Vigilancia, atendida la proyección del principio de unidad de actuación y dependencia jerárquica, se sujeta a las Circulares, Instrucciones y Consultas impartidas por el Fiscal General del Estado, que configuran la doctrina de la Fiscalía General del Estado. La localización de dicha doctrina se recoge en la página web del BOE, y las Circulares, Instrucciones y Consultas se localizan en los documentos de la página web www.fiscal.es. Las Circulares han abordado cuestiones de actualidad en cada momento relativas a la materia penitenciaria y de ejecución de penas, sin perjuicio de la pérdida de vigencia derivada de los cambios legislativos. En la página web del BOE además puede localizarse la doctrina de la Fiscalía General del Estado que se reputa vigente.

Así, la Consulta 5/1985, de 12 de junio, sobre un supuesto del artículo 344, párrafo segundo, del Código Penal: la difusión de drogas en establecimientos penitenciarios; la Consulta 9/1985, de 11 de noviembre, sobre libertad condicional: cuestiones que suscita el requisito de que los beneficiarios hayan sido sentenciados a más de un año de privación de libertad; la Consulta 3/1986, de 1 de diciembre, sobre reconocimiento de los derechos y garantías procesales de todo detenido a los reclusos autores de faltas disciplinarias que puedan constituir infracciones delictivas; la Instrucción 6/1987, de 23 de noviembre, que contempló un especial seguimiento mediante la apertura de fichas individuales de las personas ingresadas en los establecimientos psiquiátricos penitenciarios por causas tramitadas en el territorio de cada Fiscalía, con el fin de evitar la permanencia en esos establecimientos, de personas que pudieran reintegrarse a la sociedad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8, números 1 y 3, y 9, número 1, del Código Penal, imponiendo que cada seis meses se elevará por cada Fiscalía a la Fiscalía General del Estado una relación de personas ingresadas en estos centros y las circunstancias que aconsejasen su permanencia en los mismos. Durante 1989, la

Consulta 2/1989, de 26 de abril, sobre computación del año a efectos del cumplimiento de las condenas.

Durante el decenio de los 90, podemos reseñar que durante 1990, la Instrucción 6/1990, de 5 de diciembre, sobre menores ingresados en los centros penitenciarios de mujeres con sus madres presas; la Consulta 4/1990, de 5 de noviembre, libertad condicional: sobre si el requisito de haber cumplido las tres cuartas partes de la condena es aplicable a los penados afectados de enfermedad grave. En el año 1992, la Instrucción 5/1992, de 19 de junio, sobre la interpretación del artículo 2., nº 2 de la ley 18-6-70. En el año 1993, la Consulta 3/1993 bis, de 9 de diciembre, sobre criterio interpretativo del límite de los treinta años al que se refiere la regla 2ª del artículo 70 del Código Penal. Durante 1994, la Consulta 1/1994, de 19 de julio, sobre la posibilidad de suspensión del inicio de la ejecución de condenas penales ante una solicitud de indulto. En el año 1996, la Circular 3/1996, de 22 de noviembre, sobre el criterio jurisprudencial relativo a la redención de penas por el trabajo y la revisión de sentencias conforme al nuevo Código Penal, adaptando en este punto la Circular 1/1996 a la consolidada jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. En 1998, la Consulta 1/1998 de 31 de marzo, sobre la ejecución continua del arresto de fines de semana, y la Consulta 3/1998, de 3 de abril, sobre la detención y delitos de quebrantamiento de condena. Durante 1999, la Instrucción 3/1999, de 7 de diciembre de 1999, acerca del alcance del artículo 468 del Código Penal en ciertos casos de quebrantamiento de una pena privativa de libertad; la Consulta 4/1999, de 17 de septiembre, sobre algunas cuestiones derivadas de la regulación de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad.

Desde el año 2000 la actividad de la Fiscalía General del Estado a la hora de fijar su doctrina ha disminuido, probablemente por la generalización de las Jornadas de Fiscales Especialistas y la supervisión de las conclusiones por la Secretaría Técnica. Así, no hay nada destacable salvo la doctrina que en materia de extranjería ha sido impartida, por su íntima conexión con la materia penitenciaria, en la que no nos detendremos. Merece destacarse la Instrucción 1/2010, relativa a Funciones del Ministerio Fiscal en la fase de ejecución de los procesos penales, ajustada a aspectos organizativos; la Consulta 1/2012, de 27 de junio de 2012, sobre la interrupción del plazo de prescripción en los supuestos de suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad; la Circular 1/2014, sobre la acumulación de condenas; la Circular 7/2015, de 17 de noviembre, sobre la expulsión de ciudadanos extranjeros como medida sustitutiva de la pena de prisión tras la reforma operada por LO 1/2015.

V.- FISCAL DE MENORES Y SISTEMA PENITENCIARIO

Como ya se ha examinado, como ya hemos advertido, una de las principales novedades del Reglamento Penitenciario vigente fue referirse al Fiscal en funciones de protección de menores, en su art. 17, apartados 1 y 2. Conforme al art. 17.1 RP, *“La Dirección del establecimiento admitirá a los hijos menores de tres años que acompañen a sus madres en el momento del ingreso. Cuando éstas soliciten mantenerlos en su compañía dentro de la prisión, deberá acreditarse debidamente la filiación y que dicha situación no entraña riesgo para los menores, poniendo en conocimiento del Ministerio Fiscal la decisión adoptada a los efectos oportunos”*. Y conforme al art. 17.2 RP, *“las internas que tuviesen en el exterior hijos menores de tres años bajo*

su patria potestad podrán solicitar del Consejo de Dirección autorización para que éstos permanezcan en su compañía en el interior del centro penitenciario, que se concederá siempre que se acredite debidamente la filiación y que tal situación no entraña riesgo para los menores. A tal fin, se recabará la opinión del Ministerio Fiscal, a quien se le notificará la decisión adoptada.”

Al control de legalidad de estas comunicaciones se refirió la Instrucción 1/2009, de 27 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la organización de los servicios de protección de las Secciones de Menores, que en su apartado 13. aborda la supervisión de la situación de los niños en centros y unidades penitenciarias.

En relación con la comunicación del apartado 1 del art. 17 dispuso que cohesionando esta puesta en conocimiento con las disposiciones de la Instrucción 2/1990, debe interpretarse que en estos supuestos el Fiscal, en caso necesario, esto es, cuando estime que no queda suficientemente acreditado que la situación no entraña riesgo para los menores, dará traslado a la Entidad Pública para que ésta evalúe el caso e informe si la medida es o no conveniente para el menor.

En relación con la sorprendente alusión a un Fiscal dictaminador en relación con la Institución Penitenciaria, dicha Consulta soslayó con elegancia el precepto e indicó que armonizando de nuevo esta previsión de solicitud de opinión del Fiscal con las disposiciones de la Instrucción 2/1990, debe interpretarse que en estos supuestos el Fiscal, en caso necesario, y antes de dar su opinión, cuando estime que no queda suficientemente acreditado que dicha situación no entraña riesgo para los menores, dará traslado a la Entidad Pública para que, en uso de las facultades del artículo 172 CC, evalúe el caso e informe si tal medida es o no conveniente para el menor, o si lo conveniente es que permanezca con los parientes con los que residía, su tutela u otra medida adecuada.

En cuanto a las reglas sobre el tiempo máximo de permanencia de los menores con sus madres en Unidades Penitenciarias la Instrucción exhorta a los Fiscales a evaluarlas con flexibilidad, teniendo en cuenta que en determinadas situaciones (ej. cumplimiento de la edad antes de acabar el curso), una aplicación rígida de la norma podría suponer un grave quebranto de los derechos de los menores, invocando además la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2008, sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar (2007/2116(INI)), que consideró que al adoptar decisiones relativas a la separación o a la permanencia con el progenitor encarcelado, se debe tener siempre en consideración el interés superior de los menores.

La Instrucción recordó además la vigencia de diversas previsiones contempladas en la Instrucción 2/1990, ya citada, instaba coordinación con las Secciones de Vigilancia para la realización de visitas conjuntas y daba pautas de exigencia del deber de mantener informaciones actualizadas de los menores ingresados con sus madres.

VI.- FISCAL DE PROTECCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SISTEMA PENITENCIARIO

Igualmente se ha indicado que otra de las novedades del Reglamento Penitenciario de 1996 fue referirse tácitamente al Fiscal de protección de personas con disca-

pacidad, ya que en su art. 219.4, respecto de la liberación de personas que padecen enfermedad mental, estableció que *“cuando el liberado definitivo sea un enfermo mental, se comunicará al Ministerio Fiscal a los efectos procedentes.”* La finalidad del precepto es que por el Fiscal se evalúe la posibilidad de interponer una demanda relativa a la capacidad del internado, como late en la Consulta 6/1997, de 15 de julio, sobre el criterio determinante de la competencia territorial en los procesos civiles de incapacitación seguidos contra quienes se hallan internos en un establecimiento psiquiátrico penitenciario en cumplimiento de una medida de seguridad dictada en un proceso penal.

El precepto debe ponerse en relación con el art. 185.2 RP, que establece que *“La Administración Penitenciaria solicitará la colaboración necesaria de otras Administraciones Públicas con competencia en la materia para que el tratamiento psiquiátrico de los internos continúe, si es necesario, después de su puesta en libertad y para que se garantice una asistencia social postpenitenciaria de carácter psiquiátrico, así como para que los enfermos cuya situación personal y procesal lo permita puedan ser integrados en los programas de rehabilitación y en las estructuras intermedias existentes en el modelo comunitario de atención a la salud mental.”* Y además con el art. 186.1 RP, que dispone que *“En el momento de ingresar, el paciente será atendido por el facultativo de guardia, quien, a la vista de los informes del Centro de procedencia y del resultado de su reconocimiento, dispondrá lo conveniente respecto al destino de aquél a la dependencia más adecuada y al tratamiento a seguir hasta que sea reconocido por el psiquiatra.”* A su vez el apartado 2 dispone que *“El equipo que atienda al paciente deberá presentar un informe a la Autoridad judicial correspondiente, en el que se haga constar la propuesta que se formula sobre cuestiones como el diagnóstico y la evolución observada con el tratamiento, el juicio pronóstico que se formula, la necesidad del mantenimiento, cese o sustitución del internamiento, la separación, el traslado a otro Establecimiento o Unidad Psiquiátrica, el programa de rehabilitación, la aplicación de medidas especiales de ayuda o tratamiento, así como las que hubieran de tenerse en cuenta para el momento de la salida de aquél del Centro.”*

La función de protección de personas con discapacidad internadas se ha examinado en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 6/1987, de 23 de noviembre, que exhortaba a hacerse un especial seguimiento mediante la apertura de fichas individuales de las personas ingresadas en los establecimientos psiquiátricos penitenciarios por causas tramitadas en el territorio de cada Fiscalía, con el fin de evitar la permanencia en esos establecimientos, de personas que pudieran reintegrarse a la sociedad; y que por lo menos cada seis meses se revisen los internamientos de las personas integradas en establecimientos psiquiátricos. En proyección al principio de revisión semestral de los programas de tratamiento, el art. 187.1 RP establece que *“La peculiaridad del internamiento de los enajenados reclama una información periódica para el debido control judicial, a cuyo efecto la situación personal del paciente será revisada, al menos, cada seis meses por el Equipo multidisciplinar, emitiendo un informe sobre su estado y evolución.”* Para a renglón seguido señalar, en aplicación de los criterios mantenidos desde 1987, que *“El informe a que se hace referencia en el apartado anterior, así como el previsto en el artículo 186 serán remitidos al Ministerio Fiscal a los efectos procedentes”*

VII.- FISCAL DE EXTRANJERÍA Y SISTEMA PENITENCIARIO

En los arts. 27 y 197.2 RP se contempló las comunicaciones de fechas de cumplimiento de condenas a efectos de coordinación de medidas repatriativas de extranjeros, lo que conllevaba tácitamente la activación de medidas de expulsión sustitutivas. Las mismas se desarrollan con meridiana claridad en la Instrucción 21/2011, de 17 de noviembre, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,

VIII.- DEBER DE COMUNICACIÓN POR LA AUTORIDAD PENITENCIARIA DE HECHOS DELICTIVOS AL MINISTERIO FISCAL

Ya hemos visto como el RP en su art. art. 232.4 RP a efectos de depuración de responsabilidades penales de internos incurso en responsabilidades disciplinarias de los reclusos, dispone que *“aquellos hechos que pudiesen ser constitutivos de delito podrán ser también sancionados disciplinariamente cuando el fundamento de la sanción sea la seguridad y el buen orden regimental. En estos casos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los hechos serán puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal y de la Autoridad judicial competente, previa realización, en su caso, de las diligencias de prevención que se consideren necesarias.”*

Y lo propio, respecto de hechos constitutivos de delito protagonizados por empleados públicos dependientes de la Institución Penitenciaria.

El Ministerio Fiscal, al recibir el testimonio o copia compulsada, incoará diligencias de investigación penal en los términos fijados en los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim y Dinco

IX.- SISTEMA PENITENCIARIO Y FISCAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional –art. 12.f) EOMF- constituye uno de los órganos del Ministerio Fiscal, que tiene por misión intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad, por lo que actuará en los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional relacionados con la materia penitenciaria.

María Fernanda Gastalver Alejandre
Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Los juristas en el medio penitenciario

*La tierra no es redonda es un patio cuadrado
donde los hombres giran bajo un cielo de estaño.*

Marcos Ana.

Corría el mes de abril de 1993. Yo entonces tenía veintiocho años. Acababa de aprobar la oposición a jurista de Instituciones Penitenciarias y había finalizado el mes de formación teórica en la Escuela de Estudios Penitenciarios, sita entonces en Carabanchel. Me tocó realizar el periodo de prácticas en la antigua prisión provincial de Córdoba. Don Enrique, el jurista que habría de tutelarme las prácticas estaba a punto de jubilarse, con lo cual no quiso meterse en conjeturas doctrinales con esa pupila que le resultaba algo engorrosa, con lo cual me dio una libertad de movimientos que yo siempre le agradeceré porque pude ver desde el principio lo que era la cárcel desde mis propios ojos, sin ningún tipo de influencia ajena. La cárcel impacta, te cambia la vida, sobre todo si eres joven. A veces pienso que nos influye tanto como a los que están recluidos en ella.

Recuerdo, como si fuera ayer mismo, cuando en la puerta del patio de la cárcel mi tutor me indicó que al otro extremo estaban los despachos de los miembros del Equipo Técnico. Él se ausentó y yo crucé el patio sola. Nunca se me olvidará lo que vi y lo que sentí. Al tenue sol de abril se sentaban en sendas sillas los dos hermanos condenados por el crimen de Puerto Urraco. Los presos jóvenes que iban de un lado al otro del patio y que miraban de soslayo. En esos momentos, obligándome a andar, a cruzar los metros que separaban la puerta del módulo de los despachos de mis compañeros, intentando que no se notara que me estaban temblando las piernas pensé, “sí recorro estos metros y llego al otro lado es que sirvo para este trabajo”.

Y tanto que he servido. Y tanto que he sufrido, y llorado y reído en estas casas donde encontré la vocación de mi vida, pero no siempre fue así. Yo hubiera querido estudiar Filosofía, pero cursé estudios de Leyes para contentar a mi padre, hombre de

Ciencias, con una confianza en mí, que para mí pesar muchas veces defraudé, para el cual Derecho era la única carrera de Letras que tenía la consideración de tal.

Eso es lo que pensé durante algunos años, que haber renunciado a estudiar Filosofía, no haberme adentrado por los vericuetos socráticos y platónicos había sido una derrota, una más de tantas que he tenido en mi vida, pero tras cruzar el patio de la vieja Prisión Provincial de Córdoba, comprendí que no me había fallado mi intuición, esa que ha errado siempre en las distancias cortas y que tan certera me ha resultado en las distancias largas. Paradojas de la vida, para no darle un nuevo disgusto a mi padre, elegí una carrera diferente a la que me hubiera gustado y de esa manera tan poco heroica me encontré con mi vocación que, paradojas de la vida, tan feliz me ha hecho durante estos años, a pesar de los pesares.

Como comentaba al principio corría el año 1993. Un año más, piensas, igual que el que vino antes y el que va a venir después. Pero siempre en la vida de todo ser humano hay un año que te cambia la existencia. Tuve más hijos, sufrí un divorcio, murió mi padre... Y el hilo conductor de mi vida a lo largo de estos años ha sido intentar aplicar el humanismo que subyace tras el articulado de la Ley Orgánica General Penitenciaria: García Valdés, su creador, Concepción Arenal, el Coronel Montesinos, Cadalso, Salillas, Victoria Kent. Sin olvidar a los foráneos, al gran Beccaría, del que Enrico Ferri dijo con razón que “ni los romanos, tan grandes en el Derecho Civil, ni los juristas de la Edad Media habían sabido elevar el Derecho Penal a la dignidad de sistema filosófico, y que fue Beccaría quien dio un extraordinario impulso a la doctrina de los delitos y las penas”. O Howard, mi admirado Sheriff de Bedford, que se dejó la vida literalmente hablando, contrajo el tifus trabajando en la cárcel, ayudando a los reclusos de las prisiones de Inglaterra y Gales.

Hablando del Coronel Montesinos, cuando quería inculcarles a mis hijos la cultura de la disciplina y del esfuerzo para que fueran cada vez mejores en la opción que eligieran en la vida les decía “yo todas las tardes tomo café con el Coronel Montesinos”, en referencia a las largas horas dedicadas al estudio del Derecho Penitenciario.

Esos nombres, que están en el espíritu de la ley, son los que me han alentado todos estos años y me han dado la fuerza que sólo tienen los fanáticos. Como dice García Valdés refiriéndose al Derecho Penitenciario, “no existe una legislación tan cercana al ser humano”, y como todo lo humano trae consigo una implicación emocional que va más allá de la profesional. Ese fanatismo mío, que tanto disgusto me ha dado en estas casas, pero ante el que se rindió la magnífica y disciplinada plantilla de Puerto I. El mismo que me permitía ir por aquellos patios sola, nunca con miedo. Jamás fui tan valiente, ni volveré a serlo. Decía Nelson Mandela que “es lo que hacemos con lo que tenemos, no lo que se nos da, lo que separa a una persona de otra”. Cuando uno cree en lo que hace, con muy poco que tenga puede hacer grandes cosas. Y las hice, con la inestimable colaboración de muchos funcionarios que siempre creyeron en mí y que fueron mi principal apoyo en las circunstancias más adversas. Por cierto, no viene mucho a cuento pero me apetece decirlo. Cinco años hace ya de mi cese, y los funcionarios de Puerto I cuando me ven por la calle me siguen llamando “Jefa”.

“*Carabanchel, La Modelo, Herrera de la Mancha, Cáceres II, Alcalá-Meco, Puerto de Santa María...*” El estribillo de la canción “Donde están mis amigos” de Extremoduro se me instaló de forma machacona en la cabeza cuando me encomendaron la escritura de un artículo con ocasión de los cuarenta años de la publicación de la Ley

Orgánica General Penitenciaria. Canciones como ésta o “Jesucristo García” forman parte de la banda sonora de mis años jóvenes cómo Subdirectora de Tratamiento de la ya extinta Prisión Provincial de Jerez, ante la mirada atónita de Francisco Chica, gran director y mejor persona, que no daba crédito y miraba con perplejidad a un “mando” vestido con camisetas de Los Reincidentes, botas con correajes y que lo intentaba convencer de la necesidad de llevar a los internos al cine, al Teatro Villamarta o de senderismo a la Sierra de Grazalema, en una época que las salidas programadas aún no se veían con buenos ojos.

Ya entonces pensaba lo bonita, si bonita, que es nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria. Ya sé que no es un término muy técnico, pero es el primero que se me viene a la cabeza. Que bien hecha está. Con ella nuestros legisladores se esmeraron. García Valdés puede estar muy orgulloso de su obra. Como indica Tavera, la necesidad de esa norma con rango de Ley había sido puesta de relieve por la doctrina, al no constituir ni el Código Penal ni la Ley de Enjuiciamiento Criminal lugares adecuados para una regulación como la indicada y al no constituir las normas reglamentarias una disposición con la suficiente fijeza como la que requiere la consagración de los derechos y deberes fundamentales de los internos.

Nada que ver con las chapuzas que hemos visto después con alguna de las reformas del Código Penal. Sin ir más lejos la Ley Orgánica 1/2015 que ha transformado la libertad condicional, que era perfecta, en una suspensión de condena, en una modificación que la mayoría de los doctos no han entendido. Cosas que ocurren cuando se afrontan reformas por interés electoral y sin consultar con los expertos, como le escuché decir a una conocida Jueza de Vigilancia Penitenciaria madrileña cuyo nombre prefiero mantener en el anonimato.

Por suerte para nosotros la Ley Orgánica Penitenciaria es otra cosa. Es tan bonita, lo reitero, es un cuerpo legal tan perfecto, que durante los años que estuve apartada de las funciones de jurista, entretenida en otros afanes como Subdirectora de Tratamiento de Puerto I, me acordaba de ella con nostalgia y sentía no tener tiempo para sumergirme entre sus páginas. Al volver a mi condición de jurista, agradecí volver a tener tiempo para su relectura y exégesis, siempre descubriendo algo nuevo, como que esta ley está pensada para los desfavorecidos, los excluidos del sistema. Decía Malcom X, que “la verdad está al lado de los oprimidos”. La Ley Orgánica General Penitenciaria lo está.

Entrando ya en lo que es la materia de esta ponencia la primera idea que quiero resaltar es que la posición y las funciones de los juristas en el medio penitenciario han sufrido una variación sustancial desde la aprobación del Reglamento Penitenciario de 1996. Modificación que no es que piense que no era necesaria, pero que ha dejado completamente abandonado el campo criminológico que con anterioridad se nos encomendaba, creando un perjuicio considerable a la hora de un mejor conocimiento de los internos que afecta a cuestiones de vital importancia como el diseño de un programa de tratamiento realista y adecuado, realizar un buen pronóstico o disminuir las tasas de fracaso a la hora de conceder permisos, libertades condicionales, progresiones a tercer grado...Y esto ocurre porque ya no existe en los Equipos Técnicos ninguna figura que recoja una visión global del delincuente considerado como un todo integrado por sus variables psicológicas, sociales, comportamentales y penales. Cada profesional que integra los citados Equipos es un experto en las cuestiones que inci-

den en su especialidad, por ejemplo el educador en el comportamiento, el psicólogo en temas de drogodependencia, el jurista en el análisis de los hechos probados; pero en la actualidad de hecho no existe la figura de un profesional que sirva de aglutinador común de toda la información aportada por los demás miembros del Equipo y pueda hacer la exégesis adecuada. Así es difícil hacer buenos pronósticos y diseñar programas de tratamiento eficaces.

Esa función de síntesis pueden desempeñarla los Subdirectores de Tratamiento en los centros pequeños, como ocurría en mi caso los años que fui Subdirectora de Puerto I. Pero en la mayor parte de los Centros Penitenciarios de este país, dado su tamaño y complejidad, a los Subdirectores de Tratamiento no les queda tiempo para estas cuestiones, atareadísimos en las interminables reuniones de los órganos colegiados, las estadísticas, la atención a ONGs... De hecho durante mis años como Subdirectora de Tratamiento en Puerto I, más de quince, fue cuando tuve realmente tiempo de diseñar y ejecutar Programas de Intervención, partiendo de una visión global del interno.

Fue durante esos años, entre el 2000 y el 2014, cuando fui consciente de la modificación que había sufrido, no sobre el papel, pero sí de hecho, la función del jurista en el medio penitenciario, al observar las funciones que ocupaban el tiempo de los dos juristas de mi Equipo. Y mantengo mi opinión a pesar de que la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento Penitenciario de 1996 indica que el contenido del artículo 281 del Reglamento Penitenciario de 1981, donde se especifican las funciones de los juristas-criminólogos, se mantendrá vigente. Con lo cual, al menos sobre el papel, las funciones del jurista no tienen porque haberse modificado. Pero en la práctica no es así, y eso ocurre, a mi humilde entender, por diferentes motivos.

Para empezar, el temario de la oposición ha variado notablemente, vaciándolo prácticamente de contenido criminológico, apenas diez temas, resumen del antiguo “Manual de Criminología” de Antonio García de Pablos. Temas que podrían actualizarse con el nuevo manual publicado por este insigne criminólogo, ya que los futuros juristas no tienen ocasión de conocer las nuevas explicaciones acerca de la etiología criminal aportadas por la Criminología Global de Wayne Morrison, la Criminología Radical de Baratta o la Criminología feminista de Maureen Cain, imprescindible esta última en el caso de delitos relacionados con Violencia de Género. Por otro lado han desaparecido otras materias del temario de la oposición, como Política Criminal, en aras a aumentar los temas de Derecho Administrativo y Función Pública. Yo no digo que esto sea malo ni bueno, pero ya desde antes del ingreso en el cuerpo se está dirigiendo la formación del futuro jurista en un sentido muy determinado, el de formar parte de los órganos colegiados de la prisión, además de convertirse en el principal asesor de la Dirección, y el interlocutor natural con Jueces y Fiscales de Vigilancia Penitenciaria y otras Autoridades Judiciales.

Esta desviación en nuestro papel primigenio impide que los juristas podamos realizar correctamente la primera de nuestras funciones. La recogida en el artículo 281.1^a del Reglamento Penitenciario de 1981, vigente en virtud de la Disposición Transitoria 3^a del Reglamento Penitenciario actual: “Estudiar toda la información penal, procesal y penitenciaria recibida sobre cada interno, realizando la valoración criminológica...” Cómo van a realizar los juristas de hoy valoraciones criminológicas si no tienen la formación ni el tiempo para hacerlo.

Este aumento del contenido burocrático de nuestra función en detrimento de la función criminológica ha dejado un hueco formativo que perjudica notablemente los estudios y programas a realizar con nuestros usuarios. En este sentido y para cerrar esta cuestión, deberíamos aprender de la tradición anglosajona incorporando a los criminólogos a los Equipos Técnicos. Es necesario, porque los juristas no podemos duplicar nuestras funciones y la solución no es vaciarnos de nuestras nuevas atribuciones y reorientarnos otra vez hacia lo criminológico. Hay que reconocer que los juristas en la actualidad han conseguido un nivel de conocimientos que engrandecen a la Institución a la que representan y que no tiene nada que envidiar a los juristas de otros sectores de la Administración Pública. Además es lógico que se prime la formación jurídica sobre la criminológica, ya que los juristas somos los interlocutores naturales con Jueces y Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, sin olvidar nuestra importantísima función de asesoramiento al Director. Es evidente que el tránsito de lo jurídico a lo criminológico es un camino sin retorno.

Lo que no ha variado es la buena formación en Derecho Penitenciario que tenemos los juristas de estas casas. En este sentido hay que reconocer que el temario de la oposición es muy exhaustivo en este campo, lo cual nos obliga a un profundo estudio de esta materia para poder aprobar. Además, a esta circunstancia se le une otra en sentido contrario: hasta hace muy pocos años no se cursaba la asignatura de Derecho Penitenciario en las Facultades de Derecho de nuestro país. Actualmente, en algunas se imparte como asignatura cuatrimestral, ni siquiera anual. Un reflejo más de la indiferencia que tradicionalmente despertaba la cuestión de la ejecución de la pena privativa de libertad en amplios sectores doctrinales y académicos del ámbito jurídico.

Esta formación penitenciarista de los juristas de la Institución es, desde mi punto de vista, lo mejor de nuestra especialidad, permitiendo compensar, para provecho de los internos, la falta de interés o conocimiento de algunos abogados defensores. Esta función nuestra de asesoramiento al privado de libertad, que afortunadamente se está volviendo a instar a través de la normativa, como ocurre con la Instrucción 3/2019 con relación a los extranjeros. Esta función de información, cuando va dirigida a los internos más desfavorecidos, es, al menos para mí, la razón de ser del trabajo del jurista ya que entronca directamente con la tradición correccionalista de nuestro Derecho Penitenciario.

George Orwell escribió en “Animal Farm” que “todos los hombres son iguales, pero unos más iguales que otros”. También dijo que el Derecho Civil lo habían inventado los ricos para poder robarles a los pobres, y que después habían inventado el Derecho Penal para que los pobres no pudieran robarles a ellos. A mí me gustaría pensar que el Derecho Penitenciario se inventó para, en cierto modo, paliar esta injusticia y poder ayudar a los más desfavorecidos, permitiendo, además, mitigar los efectos de lo que los autores de la corriente del “labelling approach” denominan criminalización secundaria.

La función anterior es tan importante que no logro entender porque se entretiene a los juristas rellenando interminables datos en los PCD, datos que fácilmente podrían ya venir dados por el sistema informático, evitando que el jurista pierda el tiempo en tareas burocráticas de mera transcripción de datos, y consiguiendo como efecto adverso que los árboles no permitan ver el bosque e impidiendo que nos centremos en el estudio a fondo de los hechos probados, el análisis de los antecedentes penales

y penitenciarios, lo que nos permitiría hacer un análisis más profundo y obtener un mejor conocimiento del interno a la hora de tomar decisiones tan importantes como proponer un permiso de salida o una progresión a tercer grado.

La crisis ética y de valores que en la actualidad se dan, no solo en la sociedad española, sino como fenómeno que abarca a toda la cultura occidental, necesariamente, por desgracia, pudiera traer consigo una banalización y superficialidad del papel del jurista. Por este motivo no puedo continuar sin agradecer a catedráticos de la talla de Muñoz Conde, Borja Mappelli o Terradillos Basoco que siempre hayan luchado porque el Derecho Penal, y por ende el Penitenciario, sea algo mejor, más justo y humano, más igualitario, sin privilegios ni impunidades. Evitando, tal y como escribió Cervantes refiriéndose a la cárcel de Sevilla, que la prisión se convierta en “un lugar inhóspito y hacinado, donde toda incomodidad tiene su asiento y del que el condenado sale en peores condiciones que cuando entró”. Dice Muñoz Conde, con razón, que detrás de la ley ha de estar siempre la defensa de la dignidad humana. Intentar evitar, como indica Terradillos, que en este país siempre le toque perder a los mismos.

Un aspecto crucial en el que no se ha acertado por parte de la Institución es al no incluir a los juristas en los Grupos Especiales de Vigilancia y Control. Se tratan cuestiones muy delicadas, a veces bordeando la legalidad, y se ha dejado en manos de funcionarios que no tienen la preparación ni la cualificación adecuadas. No podemos olvidar que tratan cuestiones de internos condenados por organización criminal o terrorismo. La cuestión no es baladí.

Los juristas siempre tendremos que estar atentos a otras cuestiones de calado. El Derecho Penitenciario no es ajeno, como tampoco lo es el Penal, a los vaivenes políticos que generan populismo punitivo en busca de réditos electorales. Los males de nuestra sociedad no se resuelven a golpe de reforma en el Código Penal, dice muy acertadamente Muñoz Conde, clamando muchas veces en el desierto ante la manipulación que sufre la opinión pública por parte de algunos políticos y medios de comunicación. Tenemos que mantenernos firmes, en defensa de la legalidad, ante las presiones, que desde todos los ámbitos, podamos sufrir. En este sentido es fundamental, no solo la formación, sino también la firmeza de los juristas para aglutinar en torno a ellos a los restantes miembros de los Equipos Técnicos.

El futuro que se dibuja ante nosotros es incierto. Han pasado prácticamente cuarenta años desde la publicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria y evidentemente es necesaria su reforma. Muchas circunstancias la han sobrepasado, por ejemplo, en relación al tratamiento de determinadas formas de delincuencia. Por ejemplo, no contempla la posibilidad, por desgracia sabemos que existe, de que existan delincuentes de carácter psicopático para los cuales es imposible la reinserción. O el correcto abordaje de la delincuencia económica. Por desgracia, la idea expuesta por Dorado Montero de que “hay que corregir, tutelar y proteger al delincuente para que no vuelva a cometer delitos” ha sido superada por nuevas formas de criminalidad. No obstante lo expuesto yo no comulgo con las corrientes que se engloban en torno a la Teoría de la Crisis del Tratamiento Penitenciario. Es cierto, como menciono anteriormente, que existen formas de delincuencia para las cuales las ciencias de la conducta, médicas y otras no ven forma de reinserción posible y otras a las que no se les están aplicando los medios de tratamiento más adecuados en relación a su etiología. Pero en otros muchos casos el sistema recogido en la Ley Orgánica General Penitenciaria

y perfilado por el Reglamento Penitenciario sigue siendo eficaz, especialmente con el sector de la población reclusa más desvalido, que si dan con buenos profesionales, son muchas veces los más recuperables, evitando así la agravación de los efectos de la desviación secundaria, como enunciaban las Teorías Subculturales o de la Asociación Diferencial.

Se necesitaría también la aplicación radical de una perspectiva de género en la ejecución de la pena privativa de libertad, y ello en una triple vertiente. Por un lado realizar una revisión a fondo de los Programas dirigidos a los maltratadores y replantearnos la forma de cumplimiento de sus condenas, se me ocurre por ejemplo la exigencia de periodo de seguridad, como sucede con otros delitos, dado el carácter endémico y alarmante que está adquiriendo lo que yo considero terrorismo machista.

La perspectiva de género también debe acentuarse y mucho en el tratamiento de las mujeres reclusas. Están claramente en una situación de desventaja con respecto a los hombres. La Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento Penitenciario sólo contemplan de forma especial a la mujer reclusa en su condición de madre o de gestante, y se olvida, desgraciadamente, de contemplar otro tipo de medidas que nos ayudarían a realizar un tratamiento más eficaz con ellas, ya que la criminalidad en la mujer presenta rasgos diferenciales con la delincuencia masculina, ya desde su etiología. No olvidemos que muchas delinquen dentro del seno de lo que ha venido a llamarse “pareja criminal”, es decir alentadas por un hombre, o siguiéndolo. La criminóloga mejicana Elena Azaola afirma que las mujeres procesadas por delitos cometidos contra la familia, como homicidios de hijos y sus parejas, son mas duramente condenadas que los hombres por el mismo tipo de delitos.

Las posibilidades de reinserción en las mujeres, por otra parte, son mayores que en los hombres, pero difícilmente se obtendrán mejores resultados cuando la mayor parte de los Programas de Intervención están diseñados para formas de delincuencia específicamente masculinas. Cuando ni siquiera tenemos módulos para hacer una correcta separación interior entre ellas, que salvo excepciones, en la mayoría de las prisiones se encuentran todas mezcladas en el mismo, con independencia de su etiología delictiva, de sus adicciones o de su peligrosidad. Salvo las Unidades de Madres, cómo si lo único que tuviéramos que tener en consideración especial en torno a la delincuencia femenina es la protección de la maternidad. En este sentido habría que avanzar, y mucho, en la aplicación efectiva de las Reglas de Bangkok, aprobadas por las Naciones Unidas en 2010, para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de Libertad para Mujeres Delinquentes.

Los juristas de Instituciones Penitenciarias necesitamos más formación en cuestiones de Género. Me consta que en 2018 han acudido a Madrid compañeros de diversos centros para recibir un curso en dicha materia. Pero no hemos acudido todos y además la formación recibida nunca va a ser suficiente. La capacidad de manipulación de muchos delinquentes de género es infinita y tenemos que formar a los miembros de los Equipos Técnicos para detectarla, porque en estos casos puede darse la circunstancia de confundir lo que en argot penitenciario se conoce como un “buen interno”, con un interno rehabilitado. También permitiría que se comprendiera y respetara más las actitudes de ciertas víctimas de este tipo de delitos.

Existen también cuestiones de carácter más técnico a las que los juristas de Instituciones Penitenciarias tenemos que hacer frente. Una de ellas es la referente al

Régimen Disciplinario. Por un lado se viene advirtiendo desde hace mucho tiempo acerca de que la tipificación de las faltas se ha quedado obsoleta, teniendo que realizar muchas veces verdaderas piruetas jurídicas para encajar un comportamiento del interno que atenta a la seguridad o buen orden en alguna de las conductas descritas en los artículos 108, 109 del Reglamento penitenciario de 1981. El artículo 110 finaliza con una fórmula genérica pero que sólo abarca a las faltas leves.

La mayor presencia de enfermos mentales en las cárceles también crea problemas con relación al Régimen Disciplinario, en parte porque no en todos los Centros penitenciarios el PAIEM tiene la implantación deseable. Con lo cual pudiera ser, lo que es antirreglamentario, que la Comisión Disciplinaria estuviera sancionando a enfermos mentales que aún no han sido diagnosticados como tal. En este sentido los juristas, ante cualquier duda en este sentido, debemos estar prestos en instar a médicos y psicólogos para que informen antes de sancionar a un interno sobre el que recaiga algún género de duda en este sentido.

La Orden de Servicio 1/2019 ha venido a solucionar otra cuestión en torno al Régimen Sancionador que también era muy delicada, la de las infracciones cometidas fuera del establecimiento penitenciario. Dicha Orden señala muy acertadamente que “sólo se considerará infracción susceptible de sanción aquello que atente contra la seguridad y el buen orden regimental, lo que difícilmente sucede si la conducta acaece en el exterior del establecimiento penitenciario”. De esta forma se ha puesto fin a una polémica doctrinal que teníamos los juristas. Y a posibles conculcaciones del principio “non bis in idem”. En mi caso siempre defendí, en contra de la opinión de otros juristas, que sancionar disciplinariamente a un interno por consumir sustancias tóxicas durante un permiso era inviable. Otra cuestión muy diferente era analizar dicha conducta a nivel tratamental.

Me voy a permitir hacer una crítica a un sector de mis compañeros. Existe un cierto adocenamiento, cierta dosis de dogmatismo y una tendencia, en algunos a interpretar la ley siempre en contra del interno, olvidando el carácter profundamente humano del Derecho Penitenciario. Cuando los escucho decir que la ley dice tal cosa con una seguridad e impasibilidad que me asombra yo siempre les recuerdo lo mismo. Que si aplicar la ley es lo mismo que sumar dos mas dos, sobrarían los abogados, los jueces, los fiscales y por supuesto los juristas de prisiones. Que nuestra razón de existir es precisamente que la ley se puede interpretar. Y que yo prefiero hacerlo, en la mayor parte de las ocasiones, a favor de los internos.

No obstante, a pesar de que los retos que nos plantea el futuro van a obligar a hacer profundas modificaciones en la legislación penitenciaria, siempre le tendremos que agradecer al correccionalismo español la herencia recibida. Legado que se ha extendido, afortunadamente, a los Códigos Penitenciarios de los países hispanoamericanos y que tuve ocasión de comprobar cuando en el año 2002, gracias a las gestiones de mi entonces director Luis Alcalá, fui invitada a El Salvador a impartir el Curso de Especialización en Máxima Seguridad y Programa de Intervención para Internos con Alto Índice de Peligrosidad y Agresividad. Durante mi estancia en dicho país centroamericano tuve la ocasión de comprobar la magnífica influencia que, al menos sobre el papel, ha ejercido en la legislación de estos países hermanos nuestra querida Ley Orgánica General Penitenciaria, cuyo cuarenta aniversario celebramos este año.

Jesús Gómez Pérez

Psicólogo

Jefe de Área de Tratamiento

Ley Orgánica General Penitenciaria: una ley con antecedentes

SUMARIO

I.- APORTACIONES MÁS RELEVANTES DEL REAL DECRETO 2273/77. II.- ESPECIAL MENCIÓN A LA REGULACIÓN DE LOS PERMISOS DE SALIDA. III.- NO TODO SE CONSIGUE A LA PRIMERA. IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Resulta difícil iniciar una referencia a la Ley Orgánica General Penitenciaria sin caer por enésima vez en la loa de sus muy destacadas características singulares. Si procuro evitarlo no es ciertamente por falta de merecimiento, sino por soslayar el riesgo de sacralización y las connotaciones que tal expresión le puede conferir: perfecta, intocable, permanente. Desde la distancia puede parecernos un hito único, impactante, irrepitable. Pues no; como buena ley es humana, muy humana; no es regalo de los dioses ni fruto del azar, sino del encuentro en un cruce de caminos de voluntades y esfuerzos dispares de un montón de personas de dentro y de fuera de la institución, de dentro y de fuera de los muros, de toda una sociedad en un momento dado.

Esta dimensión terrenal, de faena, es la que deseo vislumbrar en estas líneas. ¿De dónde surge o desciende la LOGP, cual monolito en la escena inicial de una odisea espacial? Para saberlo es preciso hacer *flashback*, retroceder y explorar la otra vertiente, la cara oculta de la montaña.

En momentos por fortuna no repetidos ya en la historia penitenciaria, en los que la mayor parte de los establecimientos iban cayendo víctimas de motines destructores, en los que llegó a contemplarse un plan B por si la disminución de plazas útiles traspasaba el límite crítico (y a punto estuvo), en los que el reciente cambio de régimen político no había podido aún asentar cimientos mínimamente sólidos, se aprobó el 29 de julio de 1977 el Real Decreto 2273/77, por el que se reformaba el entonces vigente Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956, objeto ya de una anterior reforma en 1968. Cotejar la situación en esos momentos de las prisiones con la norma

que le salía al paso es ejercicio ciertamente impactante: pueden achacarse defectos a esta respuesta legal, nunca el de haber sido timorata. Los proyectos normativos que desde hacía ya unos años venían labrándose (ya en abril del 74 se dirigía el Director General a todos los establecimientos solicitando propuestas para el nuevo Reglamento), no permanecieron agazapados en los cajones esperando tiempos más estables y propicios, sino que saltaron al terreno de juego aceptando el reto de responder a una situación social que estaba cambiando de forma vertiginosa.

La reforma era consciente ya desde el nacimiento de su corto recorrido: la exposición de motivos desvela la esperanza en una ambiciosa Ley General Penitenciaria que vendrá en breve. Por ello y porque la realidad urgía, se abrieron dos años de intensa actividad, en los que la ardua gestión diaria no solo no impidió sino que estimuló la depuración y consolidación de una apuesta simplemente valiente. Los 28 meses que median entre la aprobación del Real Decreto del 77 y el nacimiento de la Ley Orgánica fueron sustantivos y definitorios para entender nuestra realidad penitenciaria presente. Aunque quisiéramos, no podemos además olvidar los atentados terroristas que en ese tiempo sufrieron los dos Directores Generales a quienes tocó pilotar la travesía, el primero de ellos consumado.

Amén del debido y sano reconocimiento a las aportaciones de quienes nos precedieron, dedicar unos momentos a esos meses y a la pieza legal que los informó puede aportar beneficio práctico añadido: entender mejor algunas de las piezas y características del actual sistema de ejecución penal, que a diario gestionamos sin caer en la cuenta muchas veces de las razones por las que es exactamente como es.

I.- APORTACIONES MÁS RELEVANTES DEL REAL DECRETO 2273/77

Pasando ya a los datos, el siguiente cuadro recoge las aportaciones del RD 2273/77, de 29 de julio y su recepción por la Ley y Reglamento vigentes. Si se repasan los textos, se advierte que la traslación muchas veces es literal.

Aportaciones del RD 2273/77	Artículos		
	RD 2273/77	LOGP	RP
Las Instituciones Penitenciarias tienen como fin primordial realizar una labor de "reinserción social".	1.1	1	2
Principio cardinal será la consideración de que el interno no está excluido o marginado de la sociedad sino que continúa formando parte de ella.	10.3	Exposición de motivos	3.3
En ningún caso se mantendrá a un interno en el primero o segundo grado cuando por la evolución de su tratamiento se haga merecedor a su progresión.	48.6	72.4	

Cada seis meses, como máximo, los internos deberán ser estudiados individualmente por las Juntas y Equipos de Tratamiento para reconsiderar su clasificación, que se notificará al interesado y contra la cual podrá interponer recurso ante la Dirección General.	48.7	65.4	105.1 y 2
Los Equipos de Observación y las Juntas y Equipos de Tratamiento se regirán... por las normas reglamentariamente establecidas.	52.3	69.1	265.b, 274
Se establecerá en todo caso un programa de tratamiento individual compatible con el sistema progresivo.	52.3	62	110
En casos especiales... las comunicaciones a las que se refieren los artículos anteriores se llevarán a cabo en una sala independiente, especialmente habilitada para ello.	85.4	53	45.1
Las recompensas podrán consistir en permisos en domingos y días festivos, desde las 11 a las 19 horas, para pasarlos en la localidad en donde radique el establecimiento. O en permisos de 24, 48 ó 72 horas y, excepcionalmente, de una semana, cualquiera que sea el grado en que el recluso se encuentre, salvo en el primero en que los permisos no podrán exceder de 48 horas.	109.2, c) y d)	47.2	154
En los supuestos en los que no sea factible la concesión de los permisos, se podrán conceder visitas familiares en lugares previamente habilitados, cuyas visitas podrán serlo de esposos, hijos o padres, durante las que se respetará la intimidad familiar.	109.6	53	45.4 y 5
En aquellos supuestos en los que un interno haya seguido cualquier tipo de estudio, dentro del establecimiento, la Dirección General podrá autorizar a que acuda a los correspondientes exámenes, adoptándose las adecuadas medidas de garantía.	124.2	47.1	155.1
En los cursos de conferencias que se celebren... deberán tomar parte activa los funcionarios "y siempre que sea posible, los internos".	129	24	55.1
Los septuagenarios... podrán ser propuestos para el beneficio de libertad condicional cualquiera que sea el periodo de tratamiento en que se encuentren y el tiempo que lleven extinguido de sus penas respectivas. "Igual sistema se seguirá cuando, según el informe medico, se trate de enfermos muy graves, con padecimientos incurables".	54		196.2

El anterior elenco de aportaciones no apunta ciertamente a operación de maquillaje para salvar la cara y que todo siga como está. Antes al contrario, recoge principios sustantivos, definitorios en ocasiones y en otras germen de lo que iba a ser el sistema de ejecución penal en España.

Junto a las aquí recogidas, la reforma reglamentaria de 1977 contenía otras importantes aportaciones al conjunto del sistema, en las que no nos detendremos, bien por haber perdido ya su vigencia o por atañer a aspectos no nucleares: es el caso de la redención de penas por el trabajo o la detallada revisión llevada a cabo del régimen disciplinario, con “recortamiento del sistema de sanciones y ampliación del de premios”. Y es curiosamente aquí, en un sector relacionado más con la convivencia interior que con la estricta ejecución penal, por donde asoma, fuera de sitio y aún sin ajustar pero clara desde el primer momento, la principal aportación del Real Decreto: los presos pueden empezar a salir de la cárcel, a tocar calle, familia, amigos, trabajo y volver a ella un poco más libres ya para retomar su proyecto personal de reinserción y de saldo de cuentas con la sociedad.

Por último, pero ciertamente importantes también, el Real Decreto nos brinda dos notas “de estilo” que denotan la “calidad” que ansía alcanzar el sistema. Dado que nos encontramos ya en un Estado de Derecho y que el interno es ciudadano ni segregado ni despojado del mismo, va a poder impugnar las decisiones que sobre él adopte la Administración Penitenciaria y buscar el amparo y control de la Dirección General o de los Jueces y Tribunales. Puede hoy parecer esto insuficiente, una especie de brindis al sol, pero la puerta quedó abierta y el camino apuntaba ya a la aparición, a la vuelta de la esquina, de la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria. El otro tic de estilo que aparece en el Real Decreto es reconocer al interno como actor, y no secundario, del proceso de ejecución de la pena: darle protagonismo y atender sus legítimos intereses en cuanto a la clasificación, el centro de cumplimiento o las cotidianas actividades que se llevan a cabo dentro del establecimiento.

Siguiendo el orden del cuadro precedente, se recogen a continuación algunas consideraciones sobre las novedades introducidas por la reforma reglamentaria realizada por el Real Decreto 2273/1977, con una especial atención al desarrollo que en los escasos meses de su vigencia experimentó su principal y más arriesgada apuesta: la figura de los permisos de salida.

El artículo primero del Reglamento de 1956, que no había sufrido modificación alguna en la reforma del 68, fue objeto en ese momento del inicio democrático de dos añadidos de calado: fijar la “reinserción social” como fin primordial de la actuación de las Instituciones Penitenciarias y el sometimiento a la ley y a las resoluciones judiciales, como su límite. Nos detendremos en el primero de ellos. Para referirse a su misión o caracterizar alguno de sus elementos, el mundo penitenciario ha venido echando mano de una colección de expresiones que, curiosamente, comienzan todas ellas con el prefijo “re”, denotando segunda vuelta u oportunidad, retomar lo que no salió bien a la primera: reforma, readaptación, reeducación. Indudablemente podríamos indagar sobre diferentes matices o connotaciones que las diferencian, pero no creo que ello resulte de interés. Sí lo posee el hecho de que las tres mencionadas hagan referencia de forma directa y prácticamente “cerrada” al interno: este es un ser carencial, necesitado al que es preciso darle lo que le falta, revistiendo menor importancia explicitar qué sea lo que haya que darle.

Por el contrario, la expresión que ahora se incorpora -“reinserción social”- no es cerrada sino abierta, es “relacional”; no es un concepto a interpretar, es una evidencia a trabajar. Además, no es monódica sino que introduce una segunda voz, clave para entender esta música: la de la sociedad. Se abren así perspectivas que antes no se contemplaban: una parte importante de la génesis del problema y por ende de su definición, un agente imprescindible para su abordaje y posible mejora y, sobre todo, la dirección a la que debe apuntar todo proyecto de intervención penitenciaria: la sociedad, la vida en libertad, como bien desarrollará el artículo 59 de la LOGP.

El objetivo de la reinserción social sí se puede operativizar y en esta medida se pueden implementar proyectos encaminados a su consecución, evaluarlos y corregirlos. La distancia respecto a los anteriores conceptos es inmensa, desde la perspectiva de su utilidad práctica. Nunca será tarea fácil, pero a partir de ese momento, con el planteamiento claro y el rumbo acertado, se pueden abordar ya programas de reinserción, sin caer necesariamente en la melancolía a la que durante décadas parece que estaba abocado todo intento del llamado tratamiento penitenciario.

De forma coherente con lo dicho, el artículo 10.3 reformado establece como principio cardinal de la ejecución penal la consideración de que el interno continúa formando parte de la sociedad, afirmación que la Ley pasará a recoger en su Preámbulo. Sin necesidad de elevarnos a consideraciones de mayor nivel y tocando tierra, resulta prueba clara de la verdad y consecuencias prácticas de tal afirmación el hecho de que desde hace décadas los penados vengán compartiendo programas de reinserción junto a otros miembros de la sociedad que igualmente los necesitan, aunque ellos no se encuentren afectados por la sanción penal. Piénsese sin ir más lejos en los programas para drogodependientes o en los de formación y búsqueda de empleo.

Igualmente recogida por la Ley Orgánica en el artículo 72, que configura el sistema de ejecución penal en grados, es la afirmación imperativa de que en ningún caso se mantendrá a un interno en primero o segundo grado si por la evolución de su tratamiento es merecedor de la progresión. Viene a complementar la ya introducida en la anterior reforma de 1968 que, fijándose no ya en la progresión sino en la clasificación inicial, estableció que el penado puede ser situado de entrada en el grado que le corresponda sin pasar necesariamente por los que le preceden.¹

Con ambas aseveraciones se efectúa el tránsito desde el antiguo sistema progresivo rígido cuya última formulación data del Reglamento de 1956 y en el que era obligado el paso por cada uno de los diferentes escalones que, además, precisaban de unos tiempos mínimos de permanencia (un mes en el primer grado o periodo de aislamiento)², al individualizado en función de un programa, en el que la referencia o parámetro que determina la situación que en el mismo corresponde en cada mo-

1 Si queremos encontrar el antecedente del antecedente de la Ley Orgánica debemos acudir a la reforma reglamentaria de 1968. Así como la que ahora nos ocupa tuvo lugar en la segunda mitad de los 70, en la segunda mitad de los 60 tuvieron lugar varios hechos innovadores que culminan con la anterior reforma reglamentaria: Gabinete psicológico de la prisión de hombres de Madrid (1965), Instituto penitenciario para jóvenes de Liria (1967), Central penitenciaria de Observación (1967), Curso y toma de posesión de la primera promoción de Educadores (1968).

2 Los grados o periodos del anterior sistema progresivo eran: 1º de observación y preparación del penado en régimen de aislamiento, 2º de trabajo en comunidad, 3º de readaptación social, 4º de libertad condicional. Los penados, además, debían portar sobre el uniforme un distintivo correspondiente al periodo en que se encontraran. No se recoge esta última observación con ánimo jocoso, sino para ilustrar la distancia recorrida en no tantos años.

mento al penado no es ya el transcurso del tiempo sino la evolución individual de su tratamiento, que tiene el correspondiente reflejo en el “pronóstico individualizado de reinserción social”. El valor que en cada caso presente este pronóstico de reinserción determina ahora no sólo la ubicación del penado en los diferentes grados del sistema, sino también la posibilidad de que el Tribunal o Juez de Vigilancia Penitenciaria adopten decisiones trascendentes en el proceso de ejecución penal en determinados casos de especial gravedad, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal.³

Acaba de configurarse así uno de los pilares clave, el principal, que sustentan el sistema de ejecución penal en España: la clasificación en grados de los sentenciados. El otro lo constituyen los permisos de salida, también introducidos por la reforma de 1977 y al que prestaremos detenida atención más adelante. Las restantes actividades que se llevan a cabo en nuestras prisiones y fuera de ellas son importantes, muy importantes pueden y deben llegar a ser, pero para su eficacia precisan estar ubicadas y ancladas correctamente en la arquitectura del sistema. Y esta la constituyen los dos subsistemas tradicionales, evolucionados y cada vez más ajustados al servicio de la reinserción: el de grados y el de salidas.

Antes de que estuviera presente en nuestro sistema el control jurisdiccional de la clasificación de los penados que trajo la Ley Orgánica con la incorporación de los Jueces de Vigilancia, aparece en el Reglamento un mecanismo de revisión administrativa que atañe tanto a los servicios periféricos como a los centrales: el estudio del interno y la revisión semestral de su clasificación que deben llevar a cabo las Juntas y Equipos de Tratamiento así como, y no menos importante, el derecho que posee aquél de recurrir ante la Dirección General el acuerdo adoptado por el establecimiento.

Si quería hacerse efectivo el objetivo de que todo penado se encontrara en cada momento en el grado que por la evolución de su tratamiento le correspondiera, era preciso introducir un mecanismo que lo propiciara y a la vez permitiera controlar su cumplimiento por los órganos de clasificación. Cabe recordar que, en 1977 el 40 % de la población penada clasificada se encontraba en primer grado⁴. En aquellos momentos el único mecanismo de control técnico sobre la clasificación de los penados del que disponía la Dirección General, lo ofrecía la Central de Observación, inaugurada en 1967 e incorporada en la reforma reglamentaria del 68. Por otra parte y pese a los esfuerzos llevados a cabo en los años 1966 y 68 para poner en marcha con carácter provisional algunos Equipos que desarrollaran las tareas de observación y clasificación, su capacitación se supone menguada dado que aún solo se habían podido incorporar a los centros unas dos promociones del Cuerpo Técnico. Los órganos centrales –Sección de Tratamiento, en aquel momento- debían implicarse pues en aplicar criterios más científicos y sobre todo uniformes para afianzar la que entonces era una de las apuestas en las que apoyar la reforma del sistema: la clasificación de los penados.

Este mecanismo de revisión semestral, con control central, de la clasificación de los penados es clave para hacer efectivos tanto el sistema de ejecución establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica como el estilo de gestión prescrito para la función pública en el artículo 103.1 de la CE –servir con objetividad intereses generales-, corrigiendo los naturales y a veces no pequeños sesgos o diferencias de criterio entre las

3 Véanse los artículos 36.1 y .2, 78.2 o 92.1. del CP vigente.

4 No procede no obstante efectuar simples comparaciones con la tasa actual del 2,2 %, pues el contenido reglamental de los grados ha cambiado desde entonces de forma sustantiva.

Juntas de Tratamiento de unos y otros establecimientos. El hecho de que actualmente el acuerdo del Centro Directivo resolviendo, a instancia del interesado, la revisión efectuada por la Junta de Tratamiento abra, como es natural, la vía de recurso ante el Juzgado de Vigilancia, puede llevar a considerar las previsiones contenidas en el artículo 105.2 del vigente Reglamento como un simple requisito administrativo necesario para que el interno pueda recurrir ante el Juez el acuerdo de clasificación de la Junta. Reducir de esta forma la previsión del precitado precepto no sería conforme con el espíritu de la norma y supondría un despilfarro de energía (8.000 resoluciones confirmatorias dictadas el pasado año). Compete al Centro Directivo el deber de controlar y corregir la actuación de los órganos de él dependientes, dentro del marco legal vigente y de las políticas legítimamente fijadas.

Cabe efectuar ahora alguna breve consideración sobre lo dispuesto en el art. 52 del Reglamento reformado, dedicado a los órganos de clasificación y tratamiento. Tras recoger los dos primeros puntos introducidos por la reforma de 1968⁵, se añade un tercero dedicado a los antiguos Equipos, más o menos provisionales (integrados por maestro, médico y capellán) y a los muy recientes ya constituidos por funcionarios del Cuerpo Técnico. A nadie se oculta que es tarea clave para abordar cualquier empresa diseñar el órgano o los órganos necesarios para llevarla a efecto; clave y nada sencilla ni fácil de conseguir limpia a la primera. Por eso se aprecian titubeos en el artículo a la hora de definir la composición y funciones de los órganos colegiados y unipersonales encargados del tratamiento. Dos son las referencias que sobre dichos órganos efectúa el artículo comentado, una de carácter orgánico y la otra de naturaleza sistémica. La primera no puede ser más genérica: “Los Equipos de Observación y las Juntas y Equipos de Tratamiento se regirán, en cuanto a su composición y funciones, por las normas reglamentariamente establecidas”. Si seguimos el hilo reglamentario apuntado, no hallamos mayor concreción: el artículo 11 del Reglamento rezaba, desde la reforma del 68, que “en cada establecimiento existirá un equipo integrado por funcionarios penitenciarios especializados en la utilización de técnicas concretas de observación conducentes a la separación de los internos” y el 22 añadía que, como consecuencia de dicha observación, “determinarán el tipo criminológico del interno”. No es mucho. Si seguimos empeñados en encontrar contenido concreto para nuestro interés debemos abandonar la vía reglamentaria y acudir a las instrucciones internas, que en la época que estamos analizando iban definiendo en tiempo real los cambios que se estaban produciendo.

Al tomar posesión en sus respectivos establecimientos los integrantes de la primera promoción libre del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias se encontraron sobre la mesa del despacho (léase, celda acondicionada) siete folios firmados en mayo de 1975 por el Director General, con la siguiente disposición final: se entregarán las copias de estas normas a los miembros del Equipo para su conocimiento y cumplimiento. Se trataba de las “Normas sobre las funciones y la integración en Equipos de los funcionarios del Cuerpo Técnico”. Con ocasión de las tomas de posesión de las siguientes promociones se hicieron llegar a los establecimientos ejemplares similares, con la salvedad de cambiar “Equipo de Observación” por “Equipo de Tratamiento”,

⁵ Recogen una referencia escueta a que, para la aplicación del tratamiento, los establecimientos dispondrían de un servicio especialmente cualificado integrado en equipo y a que de la Dirección General dependería la Central de Observación, para completar dicha labor en materia de observación, clasificación y tratamiento.

según se tratara de un centro de preventivos o de penados, y seleccionar las funciones de los especialistas que al mismo iban destinados.

Las funciones asignadas en la referida Instrucción a los Técnicos de Instituciones Penitenciarias permanecen vigentes 44 años después con rango de resolución del Centro Directivo, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del vigente Reglamento Penitenciario. La Ley Orgánica contiene no pocas referencias a los “Equipos de Observación y de Tratamiento”, denominados en ocasiones “equipos técnicos de especialistas” o simplemente “equipos técnicos”⁶, disponiendo el artículo 69 que su “composición y funciones se determinarán en el Estatuto Orgánico de Funcionarios”. El Reglamento de 1981 recogió de forma literal las funciones contenidas en las Normas de 1975 antes referidas, con la única salvedad de eximir a los juristas de la obligación de revisar los expedientes avalando las vicisitudes con su firma y añadirles la de redactar los informes solicitados por las autoridades judiciales, así como añadir para los psicólogos el estudio de los informes de los Educadores en lo que se refiere a la observación del comportamiento. Son, como queda dicho, las formalmente vigentes hoy, hecho que sin duda suscita variadas consideraciones. Me limito a apuntar el reconocimiento a quienes en su momento las fijaron, partiendo de cero.

La aportación de naturaleza sistémica antes adelantada consiste en disponer que dichos equipos “establecerán en todo caso un programa de tratamiento individual compatible con el sistema progresivo”. Enunciado que puede antojarse genérico, pero que es estrictamente definitorio del cambio que se desea operar desde el sistema progresivo heredado, en el que es el propio sistema el que prima, a uno de tratamiento centrado en cada caso individual. La clave consiste precisamente en implementar la compatibilidad y los servicios recíprocos que deben prestarse la clasificación y la intervención. Mucho se ha avanzado en esta línea, pero en ello seguimos.

Considerar al interno no segregado de la sociedad predica las relaciones y comunicaciones con sus seres vinculantes. La reforma contiene dos referencias innovadoras en este terreno y ambas relacionadas con el concepto de recompensa. Al enumerar el artículo 85 las condiciones de celebración de las comunicaciones orales añade en el último apartado que “cuando el interno se haga acreedor a ello por su buena conducta, ... las comunicaciones se llevarán a cabo en una sala independiente, especialmente habilitada para ello”. Por su parte, el artículo 109 dedicado a los “méritos y recompensas”, en el que como plato fuerte aparecerá la concesión de permisos de salida, dispone en su apartado 6º que en los supuestos en los que no sea factible su concesión “se podrán conceder visitas familiares dentro del recinto penitenciario en lugares previamente habilitados, cuyas visitas... podrán serlo de esposos, hijos o padres, con una duración no superior a cinco horas, durante las que se respetará la intimidad familiar”⁷. Esta disposición de 1977 constituye la aparición en escena de una práctica tan absolutamente normalizada hoy en día que hasta ha llegado a dar título a una serie televisiva, pero que en su momento fue una medida rompedora:

6 Se encuentran en los artículos 19 (clasificación interior), 39 (diagnósticos psiquiátricos), 42 (posible intervención en el procedimiento disciplinario), 47 (informe en permisos de salida), 58 (informe sobre disponibilidad de libros y revistas), 65 (clasificación de grado), 69.1 (constitución en Equipo), 70 (Central de Observación), 76.2 (competencia del JVP en recursos de clasificación).

7 Las “Normas provisionales para unificación de criterios en los centros penitenciarios españoles” aprobadas en abril del siguiente año, hacen ya referencia expresa a las “visitas de tipo íntimo”, exigiendo dignidad en los locales utilizados.

los vis a vis. Bastantes años después y en foros internacionales, los profesionales de otras administraciones de nuestro entorno pedían que repitiéramos y explicáramos esa referencia que hacíamos a las comunicaciones íntimas en prisión.

La reforma acababa de crear, más bien de pergeñar, una pieza que se sospechaba potente –que los internos pudieran salir y volver a la prisión- y se quería aprovechar su utilidad desde el primer momento. Por eso, al revisar la regulación de la instrucción y enseñanza de los internos, se establece que, si ello es posible y adoptando las adecuadas medidas de garantía (no se desprende del contexto que se esté pensando en la fuerza pública), acuda el interno a realizar los exámenes al exterior. Lo importante radica en que esta opción se ve como más natural y preferente a la de autorizar que el tribunal o profesor respectivo entre en el establecimiento (que también se contempla): este es el cambio de enfoque cuando la re-educación empieza a contemplarse con criterios de re-inserción, si se me permite juego de prefijos. Desde un punto de vista técnico, es el antecedente de uno de los posibles supuestos comprendidos en los “importantes y comprobados motivos” del artículo 47.1 de la LOGP.

Con este afán por que la figura del interno vaya ascendiendo de plano en el sistema, que se aprecia en diferentes ámbitos del mismo, se redacta un añadido ciertamente curioso. En la Sección dedicada a la “Asistencia espiritual y elementos aditivos de enseñanza y educación”, contemplaba el Reglamento de 1957 los “cursos de conferencias” a impartir por personal penitenciario o no, en domingos y días festivos, y a los que podrían asistir los reclusos. “En estos cursos deberán tomar parte activa los funcionarios” se decía; “y siempre que sea posible, los internos”, apostilló la reforma del 77.⁸ Es innecesario recordar que el artículo 24 de la Ley Orgánica establece los sistemas de participación de los internos, aunque lo que a uno le viene primero a la mente es la multitud de revistas, emisoras de radio y hasta de televisión gestionadas por internos, que desde entonces han ido aflorando en nuestros establecimientos. Como forma más integral de organización de las rutinas diarias con criterios de co-gestión, encontramos hoy los módulos de respeto presentes en todos los centros.

La última reforma obrada en el Código Penal presta especial atención, en la redacción *ex novo* de su artículo 91, al supuesto de los enfermos muy graves con padecimientos incurables, previendo dos mecanismos para la concesión de la libertad condicional con suspensión del cumplimiento de la pena, según se acredite peligro patente o no para la vida del interno. Pues bien, esta sensibilidad hacia tales motivos humanitarios y de dignidad personal se incorporó al ordenamiento penitenciario en la reforma de 1977, como añadido al artículo 54 que ya contemplaba el supuesto de los internos septuagenarios desde la redacción original de 1956: “Igual sistema se seguirá cuando, según informe médico, se trate de enfermos muy graves, con padecimientos incurables”.

8 Las antes citadas “Normas provisionales”, pasaron a concretar que “se fomentará la co-gestión de los internos en el Cine, juegos recreativos, deportes, limpieza y alimentación”.

II.- ESPECIAL MENCIÓN A LA REGULACIÓN DE LOS PERMISOS DE SALIDA

No resulta nada fácil desde la perspectiva actual hacernos idea cabal de lo que pudo suponer la aparición de los permisos en las prisiones. La inmensa mayoría de cuantos profesionales lean estas líneas han conocido ya un sistema penitenciario “con permisos”. Hoy son algo cotidiano⁹; antes no existían, no se sabía lo que podía ser eso. El Reglamento de 1956, haciéndose eco de lo recogido en el punto 44.2 de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas de 1955, contemplaba únicamente, al regular las funciones del director (art. 375) y su obligación de comunicar al interno la muerte o enfermedad grave de un pariente próximo, que “cuando las circunstancias lo permitan y previa autorización de la Dirección General” podría autorizarle a trasladarse a su lado. Era la teoría. Por cierto, las recientes Reglas Mínimas aprobadas en diciembre de 2015, no han ido más allá en materia de permisos; quizás no todos los países están dispuestos a incorporar a sus ordenamientos la posibilidad de conceder permisos ordinarios. La recomendación (82) 16 del Consejo de Europa a los países miembros sobre permisos penitenciarios, se aprobó cinco años después que nuestro Real Decreto de 1977 y faltaban aún diez para que se incorporaran a las Reglas Penitenciarias Europeas de 1987.¹⁰

Como ya se ha adelantado, la primera aparición en nuestro ordenamiento de los hoy denominados permisos ordinarios tiene su lugar en el apartado dedicado a las recompensas. El artículo 109.2 recoge que las recompensas que pueden concederse consistirán en:

c) permisos en domingos y días festivos, desde las once a las diecinueve horas, para pasarlos con sus familiares en la localidad en donde radique el establecimiento.

d) permisos de veinticuatro, cuarenta y ocho o setenta y dos horas y, excepcionalmente, de una semana, cualquiera que sea el grado en que el recluso se encuentre, salvo en el primero, en que los permisos no podrán exceder de cuarenta y ocho horas.

Se aprecian de entrada dos cuestiones:

- La distinción entre dos tipos de permisos que se diferencian solo por su duración, ubicación en el calendario semanal y lejanía de disfrute respecto al establecimiento. Los del apartado c) parecen apuntar a los que luego serían los de fin de semana y, sin embargo, se denominaron en esa época como “ordinarios”, mientras que en los del apartado d) parece adivinarse los que ahora denominamos como tales. Pero no nos confundamos, en esos momentos se está hablando en ambos casos de “recompensas” para todos los internos. Habrá que esperar aún un poco para su deslinde.
- Como especificación de los mismos, únicamente se recoge que su extensión se fijará por la Junta de Régimen en atención a la calidad de los méritos contraídos y al grado penitenciario de los reclusos, que deberán aprobarse por la Dirección General y que los del apartado d) serán extensivos a los preventivos siempre que la autoridad judicial lo autorice. No se hace referencia a otros posibles requisitos

9 Más de 100.000 permisos ordinarios el pasado año.

10 REC (87)3: “A fin de alentar los contactos con el mundo exterior, debe existir un sistema de permisos penitenciarios compatible con los objetivos del tratamiento...” (43.2)

legales, como tiempo mínimo de cumplimiento o permanencia en prisión para su concesión, número máximo de días de disfrute al año, u otros aspectos técnico-administrativos como el procedimiento para su concesión u otra información a tener en cuenta.

Es claro que quedaba mucho trabajo por hacer; la pieza se contemplaba interesante, pero estaba aún en bruto. Ciertamente debieron ser complicados aquellos primeros meses para los responsables de los servicios centrales. Tener que ir gestionando y definiendo sobre la marcha asunto tan delicado –excarcelaciones temporales en vía administrativa–, en un contexto sociopolítico difícil¹¹, prácticamente sin experiencia ni referentes sistemáticos a los que anclarlos, sin disponer de ese “precedente administrativo” del que se echa mano cuando no se tiene clara la decisión a tomar. La actitud no fue sin embargo esperar acontecimientos. Al mes de la publicación del Real Decreto en el BOE, se envió a los establecimientos una primera instrucción con las “Normas provisionales de régimen interno para la tramitación de los permisos a los que se refiere el artículo 109 y subsiguiente aprobación por esta Dirección General”.

La transición entre estas generosas recompensas y los permisos tal como quedaron definidos en la Ley Orgánica y permanecen hasta el presente, gozando de buena salud, se llevó a cabo a golpe de instrucción a lo largo de doce meses. En adelante, y para mejor poder ir siguiendo el hilo de los acontecimientos, se efectuará una exposición no sistemática sino cronológica del desarrollo de la figura, o figuras, de los permisos de salida.

Aparte de alguna otra recomendación o aclaración, la regulación se llevó a cabo básicamente mediante las siguientes instrucciones:

- 13 de octubre de 1977: Normas provisionales para la tramitación de los permisos a los que se refiere el artículo 109. (Dos páginas)
- 21 de abril de 1978: Instrucciones para la concesión de permisos de salida a los internos. (Cinco páginas)
- 4 de octubre de 1978: Instrucciones para la concesión de permisos de salida a los internos (Once páginas)

Las normas provisionales de octubre del 77 contienen una relación bastante detallada de la información precisa para su concesión y tramitación, denotando ya un acercamiento significativo a la naturaleza genuina de los permisos, alejada de la simple “calidad de los méritos contraídos” que fundamentaba las recompensas.¹² Algunas de sus observaciones presentan especial interés por cuanto suponen adelanto de aspectos que actualmente nos resultan obvios: “Si en razón al delito cometido... pudiera ofrecer el permiso... un peligro social grave, p. ej. violación, especialmente de niñas, abusos deshonestos de jóvenes o niños..., podrá el Director recabar informe del Médico del

11 La instrucción de 17 de enero de 1978, se inicia reconociendo que “las circunstancias ciertamente excepcionales que ha vivido y vive hoy nuestra sociedad y como consecuencia de ello las Instituciones Penitenciarias, han creado un clima poco propicio para llevar a cabo en condiciones óptimas la tarea de clasificación y tratamiento, de tanta trascendencia en orden a la consecución de la prioritaria finalidad perseguida de obtener la reinserción social de los internos...”

12 Se requiere información concreta sobre delitos, penas en cumplimiento y pendientes, fechas de cumplimiento, conducta e informe de personalidad, permisos disfrutados en los últimos 12 meses, lugar de disfrute y compromiso de no salir de él...

establecimiento o del Médico forense en orden a la referida peligrosidad”. Aparece también un primer adelanto de fijación de medidas en el disfrute del permiso: “presentación al Director del establecimiento o a las Autoridades o Agentes en las fechas que se le indique”.

El 9 de diciembre del mismo año 1977 se dirige a los centros un escrito genérico lleno de buenas intenciones navideñas, estableciendo tres turnos de seis días cada uno para que se proponga con antelación a los internos que puedan disfrutar de permisos. En otro escrito del siguiente mes de enero se hace referencia al resultado altamente positivo de la experiencia de permisos llevada a cabo.

Mayor interés revisten las Instrucciones de abril del 78 que, teniendo en cuenta la experiencia acumulada, establecen unas normas complementarias y sistematizadas que permitan una realización efectiva de las previsiones reglamentarias. Algunas de sus aportaciones son:

- Sólo en casos excepcionales se formularán propuestas razonadas de permiso a los preventivos, ya que su situación es en principio incompatible con salidas al exterior. Solo en el supuesto de su aceptación por la Dirección General, se someterán a la definitiva autorización de la Autoridad Judicial.
- En el caso de los penados, se insiste en el detenido estudio del interno por parte del Equipo de Tratamiento que debe preceder a la propuesta y se amplían las medidas cautelares, oportunas y eficaces, a adoptar en cada caso. Solo en supuestos excepcionales se propondrá a internos extranjeros, cuando las Embajadas o Consulados ofrezcan garantías suficientes de su retorno.
- Se establece por primera vez el número máximo de días anuales de disfrute en función del grado de clasificación: 18 en el primero, 24 en el segundo y 30 en el tercero. El tiempo mínimo requerido de permanencia en prisión es ciertamente generoso: 60 días.
- En los establecimientos abiertos se concederán permisos de fin de semana desde la tarde de la víspera del día festivo, sin precisar la aprobación de la Dirección General.
- Se distinguen igualmente los supuestos de fallecimiento o enfermedad grave de familiar hasta el segundo grado, tanto de consaguinidad como de afinidad.
- Se recomienda que en caso de celebración de matrimonio o nacimiento de hijo de interna, se lleven a cabo en el exterior del establecimiento, mediante el mismo procedimiento que en el supuesto anterior.

Transcurridos seis meses, contando ya con una experiencia más amplia y mirando de forma responsable al futuro al poder disponer de un instrumento esperanzador a la vez que exigente –el Proyecto de Ley General Penitenciaria-, se da un golpe de timón dejando sin efecto las anteriores instrucciones y promulgando unas nuevas que perfilan el abanico completo de los permisos de forma ya muy próxima a como existen hoy en día. La figura resultante se parece ya muy poco a la que había nacido hacía tan solo un año.

En un tono realista y responsable, empieza reconociendo la Instrucción de octubre del 78 que la experiencia ha sido muy satisfactoria en el caso de los clasificados en tercer grado, satisfactoria con los de segundo pero que en el caso de los de primero y

extranjeros los índices de evasiones han superado los límites de tolerancia admisibles desde la perspectiva de la defensa social. A partir de este planteamiento sí se puede empezar a construir un sistema maduro de permisos de salida y los cuarenta años de experiencia habida desde entonces así lo demuestra.

Se clasifican los permisos en tres categorías: “ordinarios”, los anteriores de fin de semana; “especiales”, los actuales ordinarios; y “extraordinarios”. Cabe recordar que estas denominaciones no se utilizan en la Ley Orgánica y tampoco se recogen en el Reglamento del 81, debiéndose esperar al del 96 para encontrar las denominaciones al uso hoy en día.

Como aportaciones significativas, se introduce el requisito de haber extinguido la cuarta parte de la condena y se establece la condición de no haber sido objeto de sanciones por falta grave o muy grave no invalidadas. No se concederán permisos a los clasificados en primer grado, salvo en circunstancias excepcionales, en tanto no entre en vigor la futura Ley Orgánica Penitenciaria. Como antecedente interesante en vía administrativa de las actuales prohibiciones de acercamiento, se dispone que si el interno hubiese cometido delito de sangre o contra la honestidad, no podrá concedérsele permiso para que lo disfrute en la misma localidad, cuando se trate de núcleos urbanos de menos de 60.000 habitantes, o barrio en que resida la víctima o su familia.

En el caso de los permisos extraordinarios se contempla de forma expresa las medidas de seguridad consistentes en conducción por Fuerza Pública.

III.- NO TODO SE CONSIGUE A LA PRIMERA

Tras todo lo dicho queda patente la trascendencia que para la Ley Orgánica Penitenciaria, y por tanto para el futuro del sistema español, tuvo la reforma reglamentaria de 1977 pese a ser poco recordada, seguramente por el mismo hecho de haber quedado muy pronto subsumida en nuestra norma suprema. Frente a sus logros innegables presentó también algunos deslices o aspectos en los que no llegó a rematar. Puede resultar útil alguna consideración a este respecto.

Son conocidas las críticas que la doctrina ha dispensado a la sanción contenida en el artículo 42.2,c) de la Ley Orgánica: privación de permisos de salida por un tiempo que no podrá ser superior a dos meses. Esta sanción se arrastra desde la reforma del 77, que no contempla una sino tres correcciones consistentes en la privación de obtener permisos ya concedidos o prohibición de obtenerlos: durante un mes para las faltas leves, de uno a seis meses para las graves y de seis meses a un año para las muy graves. Eso sí, salvo casos de enfermedad grave o fallecimiento de familiar próximo.

El desliz encuentra explicación lógica precisamente en la conceptualización original de los permisos como recompensas y no como instrumento de tratamiento: lo que se concede por el buen comportamiento se puede retirar si este se torna negativo. Desde el punto de vista de la técnica conductual es lo que se denomina “castigo negativo” (la retirada de un refuerzo positivo).

Más sutil, pero de mayor relevancia para lo que es la correcta concepción del tratamiento penitenciario, es un punto sobre el que existía cierta confrontación por aquellos tiempos y cuyo origen podemos achacar también a nuestro comentado Real Decreto. En mayo de 1979, en la lección final de un curso realizado en la Escuela

de Estudios Penitenciarios¹³ tomé pública postura a favor de la libre aceptación del tratamiento por parte del interno, debiendo admitirse su negativa al mismo, “sin que ello conlleve consecuencia alguna sancionadora o retraso en su puesta en libertad. Si esto no se respeta, la conformidad del recluso queda adulterada por su expectativa de otros beneficios distintos del terapéutico. No parece buen comienzo terapéutico la coerción”. Tan obvia y, a mi entender, sensata manifestación provocó corrillos de contestación a la salida del acto y mis oponentes no eran precisamente iletrados: el entonces recién reformado artículo 106 del Reglamento establecía que el interno tiene el deber de “aceptar el tratamiento penitenciario, con arreglo a las técnicas y métodos que le sean prescritos en función del diagnóstico individualizado” y, en coherencia con ello, el 48.5, igualmente reformado en 1977, disponía que “la regresión de grado procederá cuando se aprecie en el interno oposición o resistencia al tratamiento o falta de colaboración”.

La Ley Orgánica no arrastró el desliz pues su artículo 4 no recogió como deber la aceptación del tratamiento penitenciario, abriendo un punto 2. independiente en el mismo artículo para manifestar que “se procurará fomentar la colaboración de los internos en el tratamiento penitenciario”. El asunto quedó ya completamente zanjado en el Reglamento de 1981, cuyo artículo 239.3 establece con claridad meridiana que “El interno podrá rechazar libremente o no colaborar en la realización de cualquier técnica de estudio de su personalidad o método de tratamiento sin que ello tenga consecuencias regiminales, disciplinarias ni de regresión de grado”.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN

El Real Decreto 2273/77 es una disposición de culmen y al tiempo de transición. Recogió las experiencias y sobre todo el sentir que se había ido decantando en la década anterior en el quehacer penitenciario. Visto ahora desde la distancia, rebosa confianza, generosidad y valentía. No ofreció un producto terminado, pero marcó perfectamente la dirección acertada. Nació en un momento de coyuntura, conteniendo virtualidades que le trascendían. Cumplió su función de forma intensa y breve. Propició el mejor banco de pruebas a una Ley aún más ambiciosa, cuyo acierto indiscutido en determinados temas, como los permisos de salida, es difícil de imaginar sin su antecedente, muy buen antecedente.

Estos apuntes se han redactado con la memoria atenta a unos penitenciarios que supieron gestionar tiempos difíciles sin cejar en la intuición de un futuro bien distinto al que se encontraron. Alcanzaron el premio de una Ley orgánica, la primera: “nadie puede poner ya en entredicho lo que veníamos diciendo, está en la ley”, estoy seguro que pensaron. Entre todos, destaca un profesional con quien tenemos deuda cuantos hoy estamos en el quehacer del tratamiento penitenciario: Jesús Alarcón Bravo. Quienes alcanzaron a conocerle no preguntarán porqué. Quienes no, pueden creerlo con toda tranquilidad.

13 GÓMEZ PÉREZ, Jesús M., El ámbito del tratamiento penitenciario, Cuadernos de política criminal, nº 8, pag. 65, 1979 Madrid.

Isabel Luengo Borrero

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias
Subdirectora General de Servicios Penitenciarios

La Ley Orgánica General Penitenciaria catalizadora de la reforma de la arquitectura penitenciaria

SUMARIO

I.- INICIOS DE LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA PENITENCIARIA (1975-1979) II.- APROBACIÓN DE LA LOGP. ESTABLECIMIENTOS INSPIRADOS EN SU MODELO (1979-1991) III.- PLANES DE AMORTIZACIÓN Y CREACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS. IV.- NUEVO CENTRO TIPO (CPT) Y CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL. V.- BIBLIOGRAFÍA.

En noviembre de 2017 se publica un informe del Comité para la prevención de la tortura y el tratamiento o castigo inhumano o degradante (CPT) del Consejo de Europa, en el que se afirma que los centros penitenciarios de nuestro país cumplen con los estándares de calidad que exige este comité del Consejo de Europa¹. Se destaca, por un lado, las buenas condiciones materiales del alojamiento de internos que se encuentran en módulos de régimen ordinario, y por otra parte, valora de forma positiva el considerable esfuerzo realizado por las autoridades españolas para poner fin al hacinamiento en las cárceles, algo que en los últimos años ha dado importantes

¹ En cuanto a las condiciones materiales “Los módulos de régimen de detención ordinario en las prisiones de León, Puerto III, Sevilla II y Teixeiro comparten el mismo diseño arquitectónico, cada uno con 72 celdas, y, en general, estaban debidamente equipados, en buen estado de conservación y con buenas condiciones higiénicas (en particular, los módulos de respeto). Todos los módulos contaban con patio para actividades al aire libre, una enfermería, un aula, una tienda, un comedor, baños comunes y talleres...La celda estándar en todos los establecimientos penitenciarios visitados, diseñada para ocupación individual, medía unos 10 m²”, en otros centros más modernos se sitúa en 13 m², “y contaba con una litera, una estantería, una mesa y una silla, un sistema de intercomunicación y un cuarto de baño anexo que incluía un inodoro, una ducha y un lavabo que estaban separados del resto de la celda. La luz natural y la ventilación eran satisfactorias”. Informe para el Gobierno español sobre la visita llevada a cabo en España por el Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (CPT). CPT/Inf (2017) 34. <https://rm.coe.int/pdf/168076696c>

resultados, en particular, con el aumento del número de penas no privativas de libertad y reformas legislativas que reducen la duración de las penas de algunos delitos.

Ponemos en relieve dos aspectos: hacinamiento y condiciones materiales, que fueron los déficits fundamentales con los que se encontraron los responsables de dirigir Instituciones Penitenciarias en los años de la transición democrática, en los prolegómenos de lo que sería la primera ley orgánica de desarrollo de un derecho fundamental, tras la Constitución española. Ley que se erigió en catalizadora de la reforma penitenciaria y en la que no podía ignorarse, por su estrecha vinculación al sistema penitenciario, la arquitectura penitenciaria².

I.- INICIOS DE LA REFORMA DE LA ARQUITECTURA PENITENCIARIA (1975-1979)

Históricamente las prisiones no fueron establecimientos ad hoc, sino viejos edificios habilitados de cualquier manera para el internamiento de los penados. Fue en el mes de noviembre de 1975 cuando el Gobierno aprobó el primer programa de necesidades para el sistema penitenciario español. Hasta ese año, el capítulo de construcciones penitenciarias, era un tema olvidado. Prueba de ello es que en los tres primeros planes de desarrollo económico solo se habían hecho mínimas previsiones, que ni siquiera se cumplieron, pese a que los Directores Generales del momento proclamaban en diversos foros lo descuidado de nuestras instalaciones penitenciarias (Téllez Aguilera, 1998 pp119). Fue el denominado IV plan de desarrollo el que contempló la previsión de construcción de nueve centros penitenciarios, programándose el plan de inversiones para el cuatrienio 1977-1980, que ascendía a diez mil quinientos millones de pesetas (Gudín y Nistal, 2014, pp 555)

Como señala García Valdés “no podía obviarse la real idiosincrasia española. En viejos edificios, más o menos acondicionados, se inició la reforma legal, cosa que no era, a todas luces, lo deseable. Y sin embargo, era lo que teníamos. De todos recuerdo sus contornos, sus ruidos, sus olores y muchas de sus instalaciones degradadas, algunos concebidos claramente par el pasado. ¿Cómo podía llevarse a cabo la transformación del sistema con el mantenimiento, por ejemplo, de las celdas bajas de Carabanchel y las del sótano de Valencia-hombres o con el palomar de la modelo barcelonesa? ¿De qué forma podían justificarse los dormitorios de aglomeración conservándose los departamentos celulares prácticamente vacíos o reservándose para los sancionados? ¿De qué manera se conjugaba un presupuesto raquítrico con las precisas y necesarias construcciones con un hálito de acomodo al cambio que se pretendía? los principales establecimientos de preventivos y de cumplimiento eran los mismos que hacía un siglo” (García Valdés, 2014, pp 35-36).

En el momento histórico de la transición en el que comienza a gestarse la Ley orgánica penitenciaria los centros penitenciarios se encontraban inmersos en una oleada de violencia: numerosas revueltas, incendios, secuestros y motines, que acabaron con la destrucción de muchos centros. Las resoluciones de amnistía en 1977 que

2 La arquitectura carcelaria nos revela algo más que el esqueleto del sistema penitenciario de cada época sino que detrás de la impronta de las piedras de cada edificio se puede llegar a sonsacar el espíritu que subyace detrás de cada institución (retribucionista o vengativo, reformador, utilitarista, pietista o una miscelánea de los anteriores). GUDIN RODRIGUEZ-MAGARIÑOS y NISTAL BURON, 2014 pp 522

ampliaron el alcance de la de 1976³, provocaron que el grupo de presos comunes reaccionara originando un clima conflictivo en la mayoría de las prisiones españolas, llevando a que la situación se percibiera como un verdadero problema nacional.

Era necesario atajar el movimiento de insurrección que dejó destrozados más de una treintena de establecimientos penitenciarios, y revelaba un sistema punitivo impropio de un país que quería avanzar decididamente hacia un sistema democrático. Se adoptaron medidas de pacificación a través de órdenes internas, al tiempo que se consolidaba la reforma del Reglamento penitenciario en 1977⁴, que ya incorporaba muchos de los principios y orientaciones de la moderna ciencia penitenciaria. El Director General de Instituciones Penitenciarias, Jesus Haddad Blanco, programa el 7 de febrero de 1978 el inicio y desarrollo de los trabajos para la elaboración del Anteproyecto de la Ley General Penitenciaria, uno de los temas fundamentales era la situación de los edificios y medios materiales, impulsando así una reforma penitenciaria que llevaría consigo la construcción de modernas prisiones y una mejora de las condiciones de vida de los reclusos. Según Haddad la cárcel debía ser “sencillamente un pueblo corriente y moliente que se diferencia de otros porque la vida comunitaria se hace en un espacio físico determinado”, marcándose entre otros objetivos, el que a finales de 1978 todos los establecimientos penitenciarios estuvieran en condiciones de habitabilidad, así como potenciar al máximo la existencia de establecimientos de régimen abierto⁵.

Jesus Haddad es asesinado en Madrid por un comando del Grapo, asumiendo, a finales de marzo la Dirección General, Carlos Garcia Valdés quien continuó con el propósito de redactar el nuevo texto penitenciario, consciente de que era imprescindible abordar la inversión en nuevos establecimientos penitenciarios. Tras visitar unos treinta de los existentes era difícil encontrar alguno adaptado a la reforma que pretendía (hacinamiento, escasos departamentos celulares y muchas brigadas y dormitorios) a lo que había que añadir los casi cuarenta deteriorados por los incendios. La inversión de 10.500.000 pesetas favoreció el cambio arquitectónico que tuvo dos objetivos: reparar con urgencia los centros destrozados e iniciar la construcción de nuevos centros con un criterio moderno (Garcia Valdés, 2015, pp73).

II.- APROBACIÓN DE LA LOGP. ESTABLECIMIENTOS INSPIRADOS EN SU MODELO (1979-1991)

La inauguración de los Centros Penitenciarios previstos en el plan 1977-1980, se producirá ya en el contexto normativo de la nueva Ley Orgánica General Penitenciaria.

3 Real Decreto Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, el Decreto de indulto 388/1977, de 14 de marzo sobre indulto general y La Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, se amplió el alcance de la amnistía de 1976 a un mayor elenco de delitos de intencionalidad política. En esta situación el clima social estuvo condicionado también por los atentados de ETA y por la actividad de otros grupos como GRAPO que asesinaría en marzo de 1978 al Director General de Instituciones Penitenciarias Jesus Haddad Blanco (Sierra Rodríguez Javier, 2012).

4 Real Decreto 2273/1977, de 29 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Instituciones Penitenciarias, BOE 2 de septiembre de 1977, que ya incorporaba Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, elaboradas en el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en 1955.

5 Declaraciones en diversas entrevistas destacadas en el artículo “Datos biográficos de Don Jesus Haddad” publicado en ABC, jueves 23 de marzo de 1978, pag.6.

Las primeras nuevas prisiones, en número de trece, supusieron un desembolso de más de 10.500.000 pesetas⁶ a la que se sumó el costo de las múltiples, pequeñas y medianas, reformas arquitectónicas que se emprendieron. Todo ello para cambiar la idea de construcción, abandonándose el antiguo diseño radial o de poste de telégrafo. La edificación horizontal se impuso, elevándose como máximo dos plantas del suelo. Este modelo tiene esencialmente dos claras y fundamentales consecuencias, una de ellas: el definitivo abandono del rígido sistema progresivo, en lo referente a que los anteriores ascensos o regresiones de grado conllevaban el traslado de establecimiento, cuando ahora se precisaba únicamente el cambio de módulo; y el elevado coste económico de las nuevas edificaciones. (G. Valdes.2014, pp 40)

Los primeros frutos del plan de inversiones aparecen con la creación de los centros penitenciarios de Jóvenes de Madrid (1979), Herrera (1979), Murcia (1980), Cuenca (1980), Arrecife de Lanzarote (1980), Ocaña II (1981) Puerto de Santa María (1981), Cáceres (1981), Nanclares de Oca (1981), Lugo -Bonxe (1982), Alicante cumplimiento (1982), Las Palmas (1982), Alcalá Meco (1982). Se separan de las viejas prisiones radiales anteriores a la ley orgánica, optándose por un estilo arquitectónico modular y se dotan de medios materiales y de dependencias para actividades reinsertadoras. La inauguración de estos centros se asienta sobre los principios que establece la ley orgánica:

Principio de ubicación (art.12.1): la administración penitenciaria fijará la ubicación de los establecimientos dentro de las áreas territoriales que se designen, sometida a que se satisfagan las necesidades penitenciarias y se evite el desarraigo social de los penados.

Principio de capacidad máxima (art.12.2): por el que se establece que “los establecimientos penitenciarios no deberán acoger más de trescientos cincuenta internos por unidad”. Referida no a la capacidad total de los establecimientos, sino de las unidades que lo integra.

Principio de conformación (art. 13): obliga a que los establecimientos cuenten, en el conjunto de sus dependencias, con servicios idóneos de dormitorios individuales, enfermerías, escuelas, biblioteca, instalaciones deportivas y recreativas, talleres, patios, peluquería, cocina, comedor, locutorios individualizados, departamento de información al exterior, salas anejas de relación familiares y, en general, todos aquellos que permitan desarrollar en ellos una vida colectiva organizada y una adecuada clasificación de los internos, en relación con los fines que en cada caso le estén atribuidos.

Principio celular (art.19.1): todos los internos se alojarán en celdas individuales. En caso de insuficiencia temporal de alojamiento o por indicación del médico o de los Equipos de Observación y Tratamiento, se podrá recurrir a dependencias colectivas.

Principio de habitabilidad (art.19.2): tanto las dependencias destinadas al alojamiento nocturno de los reclusos como aquellas en que se desarrolle la vida en común, deberán satisfacer las necesidades de la higiene y estar acondicionadas de manera que el volumen de espacio, ventilación, agua, alumbrado y calefacción se ajuste a las condiciones climáticas de la localidad.

6 Informe General 1979. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Principio de dotación (art.14): la administración penitenciaria velará para que los establecimientos sean dotados de los medios materiales y personales necesarios que aseguren el mantenimiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines.

Los establecimientos penitenciarios constituyen el marco real de la ejecución penitenciaria, el lugar donde se va a desarrollar la vida de los internos, sus actos regiminales, relaciones familiares, actividades de tratamiento. La arquitectura y sistemas de seguridad vienen condicionados por los distintos regímenes penitenciarios y grados de tratamiento, previstos en el artículo 72 LOGP. La ley hace además una clasificación de los centros penitenciarios en tres categorías: centros de preventivos; centros de cumplimiento (régimen ordinario, abierto y cerrado); y centros especiales, en los que prevalece el carácter asistencial (hospitalarios⁷, psiquiátricos y de rehabilitación social⁸).

Para poner en marcha estas previsiones, durante el cuatrienio 1980-1983 se elaboran dos ambiciosos programas. Por un lado “el programa de construcciones y medios instrumentales de la administración penitenciaria” dotado de 22.500 millones de pesetas, que persigue la construcción de catorce nuevas prisiones y la remodelación y mejoras de otras ya existentes. Por otro lado “el programa de construcción de establecimientos especiales“, con un presupuesto de 4.400 millones, persigue la construcción de dos centros de alta seguridad y dos centros asistenciales hospitalarios. Así en 1984 se inauguraron los centros penitenciarios de Ibiza, Castellón, Psiquiátrico de Alicante, Badajoz, Puerto II, y Alcalá II. Y en 1985 le siguen los centros de Monterroso (Lugo) Valladolid, Daroca, Logroño y mujeres de Carabanchel. Ya en 1986 se inauguraran Valencia -Mujeres y Almería. En los años siguientes seguirán la construcción de nuevos edificios: en 1987 Pereiro de Aguiar (Orense), en 1988 Sevilla II y Alcázar de San Juan, en 1989 Ávila y Tenerife II, en 1990 Valencia II (Picassent), y en 1991 Jaén y Alhaurin de la Torre (Málaga), en 1992 Alcalá de Guadaíra, Madrid III, Madrid IV, Villabona, en 1993 Melilla y Picassent -2º fase

Todos estos centros se basan, salvo excepciones (Tenerife II y Alcalá Guadaíra), en una construcción típicamente modular, con distribución en paralelo o en doble peine (palo telefónico), que después será asumida en el Centro Tipo que se instalará, fruto del Plan de Amortización y Creación nuevos centros, a partir de 1995 (Téllez Aguilera 1998, pp 124).

III.- PLANES DE AMORTIZACIÓN Y CREACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

Desde que se aprobó la Ley General Penitenciaria, se desarrolla un nuevo modelo de cumplimiento de la pena, basado en la reinserción, con lo cual ya se eliminan

7 Tras la implantación de la Ley General de Sanidad en 1986, se establece el nuevo modelo de asistencia sanitaria universal, con atribución de competencias a las Comunidades Autónomas a las que ya se había iniciado el proceso de transferencia, en 1981, que culminó en 2002. Ello determina un cambio en la concepción integral de la sanidad penitenciaria, derivándose la especializada y hospitalaria a la red pública sanitaria. Desaparece la necesidad de mantenimiento del único centro hospitalario el de Carabanchel que es clausurado en virtud de OM de 26 de abril de 1995. Se potencian las actuaciones en Unidades de Custodia Hospitalaria en los centros sanitarios de la red pública.

8 Centros que respondían a la necesidad de cumplimiento de medidas de seguridad de internamiento terapéutico de alcohólicos y toxicómanos, y en centros de educación especial, no se han creado hasta la fecha.

ciertas barreras arquitectónicas y se cambia el concepto general de la arquitectura. No obstante, a pesar de las cuantiosas inversiones en nuevas infraestructuras y reformas, aún se soportaba un elevado déficit de plazas en relación con el número de internos, aún quedaban centros obsoletos que implicaban un elevado coste económico, tanto en materia de personal como por las constantes obras y mejoras que precisaban, en los que subsistían carencias tales como la falta de espacios comunes, la imposibilidad de creación de talleres, escuelas ubicadas en lugares impropios, que dificultaban la prestación de los servicios que demandaba la Constitución para posibilitar la reeducación y reinserción⁹.

Se diseñó de este modo, a propuesta del Ministerio de Justicia, un Plan Director cuyo objeto sería la amortización de centros obsoletos y la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios. La mayoría de los centros estaban ubicados en cascos urbanos y tenían un elevado valor patrimonial en el proceso de amortización, siendo el coste del suelo para los nuevos centros de un valor muy inferior.

El leitmotiv de la creación de este plan se refleja claramente en las palabras del entonces Secretario General de Asuntos Penitenciarios (Antoni Asunción) en su comparecencia en la comisión de Justicia e Interior del Congreso de los diputados, en octubre de 1991: “El prototipo del centro penitenciario que tiene que albergar en los próximos veinte años a nuestra población penitenciaria está ya diseñado con esas características del perfil social y sanitario de los internos... Esto a su vez se complementa con unos crecimientos modulares que permiten una adecuada clasificación, de forma que, de acuerdo con nuestra legislación, podamos tener en cada provincia, en cada centro penitenciario, las diversas clasificaciones que ofrece el perfil de nuestra población reclusa: jóvenes, primarios, adultos, mujeres adultas, mujeres jóvenes y todo el perfil penitenciario que esto conlleva, lo cual nos da una clasificación de alrededor de 17 módulos diferentes, con los cuales vamos a una «ratio» de 900 internos por centro penitenciario con 16 clasificaciones diferenciadas que permiten una optimización de los recursos, un abaratamiento de los costes y nos posibilita también ir a un programa de supresión de centros antiguos y creación de 22.500 plazas en cinco años, que nos permiten amortizar los centros penitenciarios que actualmente están abiertos, incluido Carabanchel”.

Por acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1992 para llevar a cabo el citado Plan, se crea la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios SIEP.S.A., sociedad instrumental, con capital 100% público, cuyo objeto era dar mayor agilidad y capacidad en el proceso de amortización, gestión y obtención de suelo, así como la construcción de establecimientos penitenciarios¹⁰. Tiene naturaleza de sociedad mercantil, anónima y de carácter estatal. Corresponde, al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Patrimonio, el ejercicio de los derechos de socio sobre la misma, sin perjuicio de que en su operativa, actúe como una empresa instrumental del Ministerio del Interior, el cual marca las actuaciones a desarrollar.

9 Exposición de Motivos de Plan de Amortización de Creación de Establecimientos Penitenciarios, aprobado por Consejo de Ministros del 5 de julio de 1991.

10 Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2018 se autorizó a la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos penitenciarios a ampliar sus funciones, con la finalidad de que pueda extender su actividad inversora a la construcción de otras infraestructuras vinculadas a la seguridad del estado. La nueva finalidad recomienda modificar la denominación de la sociedad y, por ese motivo, la razón social a partir de ese momento a pasa a ser Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios y de la Seguridad del Estado.”

La evolución de las políticas penitenciarias, así como la necesidad de ajustarse a las necesidades reales de la población penitenciaria, y las nuevas modalidades de cumplimiento (régimen abierto, aumento de las penas y medidas alternativas a la prisión...etc.) consecuencia de los avances de nuestro sistema penitenciario, han determinado numerosas revisiones, modificaciones y actualizaciones del PACEP.

Se han llevado a cabo dichas actualizaciones en 1996; en 1998 (reduciendo la capacidad inicialmente prevista de determinados centros -Villena, País Vasco, Navarra y Segovia- incluyendo en el plan la construcción y equipamiento de 24 CIS, así como la adecuación de 40 unidades de custodia en hospitales públicos); en el año 2000; en 2001(ampliando la capacidad de los CIS en función de las necesidades de la Administración Penitenciaria); en el año 2003 (creación de cuatro nuevos centros en las áreas territoriales de Andalucía (2), levante (1) y Madrid (1)); en 2005 (aumentando en nueve los centros a construir, veinte CIS, e incorporando cuatro Unidades de madres); en 2010; 2011; y en el año 2013 (se excluyen algunos de la relación de CIS a construir y equipar en el periodo 2012-2016, aprobándose nueva relación actualizada de los mismos así como de las Unidades de Custodia, y como novedad aprueba por los siguientes ejercicios presupuestarios la planificación de inversiones y atender las necesidades de 39 establecimientos penitenciarios en materia de seguridad, salubridad, eficiencia energética y mejora de las instalaciones obsoletas de dichos centros).

El último PACEP aprobado, ha tenido lugar, recientemente, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de enero de 2019, entre cuyas novedades destaca el impulso a la construcción del CP de Norte III San Sebastián, de cara a sustituir el CP de Martutene cuyas infraestructuras e instalaciones han ido quedando obsoletas por el paso del tiempo. La finalización de infraestructuras pendientes como Soria (centro que se inauguró en 1961), y la rehabilitación integral de CP de El Dueso (1907), pues como consecuencia del paso del tiempo, es necesario acometer una reforma profunda de esta infraestructura que se encuentra en el interior de las marismas de Santoña, al pie del monte Buciero, emplazamiento privilegiado para llevar a cabo actividades de sensibilización y formación ambiental con los internos del penal. Se incluye también la reforma parcial de numerosos Centros Penitenciarios en materia de seguridad, salubridad, habitabilidad y de Centros de Inserción Social. Destaca la reforma integral del CIS Victoria Kent-Madrid (1900) En materia de salubridad, como consecuencia de la necesaria adaptación a los cambios normativos, algunas instalaciones se encuentran obsoletas, es imprescindible acometer en los próximos ejercicios una serie de inversiones de alto impacto presupuestario. Se trata de establecer el equilibrio entre la mejora necesaria de los elementos que proporcionen las condiciones de habitabilidad y homogeneidad de los establecimientos penitenciarios y que, al mismo tiempo, contribuyan al ahorro y a la eficiencia energética en el mantenimiento correctivo, al consumo responsable de los recursos, dando cumplimiento así a la normativa sectorial en materia medioambiental.

IV.- NUEVO CENTRO TIPO (CPT) Y CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL

El moderno centro-tipo, modular, polivalente, proclamando el principio de la estancia celular, venía a dar cumplimiento a la idea contenida en los arts. 9 y sigs de la Ley, especificada tiempo después en los arts. 10 y sigs del vigente Reglamento penitenciario. La celda individual tendrá una superficie habitable de 10.50 m²; las

ventanas, aberturas superiores a los 1,20, ventiladas, luminosas, higiénicas, calefactadas y amuebladas funcionalmente. (G Valdés 2014, Téllez 1998)

Este nuevo modelo recibió el nombre de centro-tipo, cuya primera plasmación real fue la inauguración, en 1995, del Centro Penitenciario de Madrid V (Soto del Real), al que seguirán en 1996 los de Topas (Salamanca), Zuera (Zaragoza) y Huelva; en 1997 los de Dueñas (Palencia) y Albolote (Granada); en 1998 A Lama (Pon-tevedra), Madrid VI (Aranjuez), Palma de Mallorca; en 1999 Mansilla de las Mulas (León); en el año 2000 Algeciras y Córdoba; en 2001 Segovia; en 2002 Alicante II (Villena); en 2007 Puerto III; en 2008 Sevilla II (Morón), Araba-Zaballa (Alava), Castellón II (Albocasser), Madrid VII (Estremera); en 2009 Arrecife; en 2011 Las Palmas II, Murcia II (Campos del Río); en 2012 Pamplona I-con parámetros de ecoeficiencia constructiva; en 2017 Ceuta; y la última en 2018 Málaga II (Archidona).

El estilo arquitectónico del centro tipo es modular, compuesto por pequeños módulos dotados de unos servicios generales comunes, que facilita una explotación a menor coste y un número de personal inferior al que exigirían los centros pequeños dotados de todas sus instalaciones. Cada módulo es una “minicarcel” que utiliza los servicios comunes en función de las necesidades.

La descripción de la estructura de los centros tipo (CPT) es un recorrido por los derechos que plasmó la LOGP y desarrolló el Reglamento Penitenciario de 1996. Se estructura en un área exterior, área intermedia exterior, área intermedia interior y área interior¹¹, dimensionadas según su capacidad:

En el área exterior se integran aquellos edificios y zonas de un centro peniten-ciario situados en el exterior del vial de vigilancia y del recinto; así los accesos al centro, los aparcamientos y el edificio de acceso peatonal.

El área intermedia exterior es la zona que se sitúa entre el vial de vigilancia y el recinto de seguridad. En esta zona se sitúa el edificio de dirección y administración que engloba varias unidades funcionales: área administrativa, área de servicios para los funcionarios, cuerpo de guardia, control de acceso de vehículos al interior del centro, y área de instalaciones.

Área intermedia interior, esta formada por los edificios que están en contacto con la parte interior del recinto de seguridad y que debido a los requerimientos fun-cionales han de tener un acceso al área intermedia exterior. Se sitúan la jefatura de servicios, departamento de comunicaciones¹², módulo de ingresos (ingreso, salidas y transitos con una área de identificación y recepción y un área residencial, de estancia transitoria. Asimismo se contemplan los talleres productivos, el área de servicios (lavandería, cocina y almacenes) y los patios de carga y descarga.

Área interior, que la conforman todos los edificios situados dentro del recinto del centro sin acceso directo al perímetro de seguridad:

11 Características elaboradas sobre un documento de trabajo del Área de Infraestructuras y Patrimonio de la Subdirección General de Servicios de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Año 2011

12 Las comunicaciones son un elemento primordial del sistema penitenciario, que permiten al interno mantener sus vínculos familiares y el contacto con la realidad social, evitando con ello la ruptura y desocialización del interno. Con este fin es fundamental el diseño de estos espacios de manera que se adapte a los diferentes tipos de comunicaciones.

Módulos residenciales, un centro tipo dispone de 16 módulos residenciales de régimen ordinario, con sus áreas comunes dimensionadas para una capacidad máxima de 135 internos. Cada módulo dispone de 68 celdas; las cuales han de estar preferentemente orientadas hacia el patio del propio módulo. Las celdas tienen un tamaño que ha oscilado entre 10 m² y 13 m² (en Pamplona inaugurada en 2012, 13.5 m² útiles). Cada uno de los módulos debe disponer de todos aquellos elementos que permitan que el interno pueda realizar todas las actividades diarias: aulas, gimnasio, peluquería, locutorio telefónico, patio de paseo y de deporte, despachos para entrevistas con el equipo de tratamiento, consulta médica, economato, sala de estar y comedor. En el diseño de los espacios se trata de evitar aglomeraciones de internos y facilitar la interacción en grupos pequeños. Igualmente se analizan los materiales constructivos empleados en los revestimientos, a fin de reducir la reverberación acústica en el interior de todos los espacios comunes, pero especialmente en el comedor y en la sala de día. Dentro de cada módulo hay un espacio exclusivo y protegido para los funcionarios, la cabina de control, situada de maneja que permita llevar a cabo un control permanente de los espacios comunes, así como dar instrucciones y asistencia a los internos.

Departamento de régimen cerrado y de sancionados: Internos clasificados en primer grado y aquellos a los que se aplique el régimen cerrado (artículo 10 de la LOGP), así como los que deben cumplir sanción de aislamiento. Se caracterizan por ser espacios en los que se refuerza la seguridad pasiva, las actividades están muy reguladas y controladas, las entradas en grupo mínimas y todos los movimientos se hacen con mayores niveles de seguridad.

Enfermería: atiende a todos los internos cuya salud les impide estar en módulo residencial ordinario, pero que no requieren tratamiento quirúrgico. Dispone de zona de consultas externas, área de urgencias, una o dos zonas residenciales y una cabina de control.

Área formativa y cultural: se diseña funcionalmente al modo de un centro cívico o escuela de formación de personas adultas en cualquier pueblo o ciudad, se ubican la biblioteca, la sala de actos, aulas y talleres para actividades específicas (informática, formación reglada, artes plásticas y actividades de programas específicos de tratamiento) que complementan las aulas y talleres de cada módulo.

Área deportiva: cuyas características han de ser similares a las de los centros deportivos homologados, por lo que hace referencia a las medidas reglamentarias y al equipamiento deportivo.

Junto a este modelo, la práctica penitenciaria demandaba un aumento de plazas de cumplimiento en régimen abierto o semiabierto, potenciándose entonces los Centros de Inserción Social.

Desde el punto de vista normativo su creación tiene lugar con el Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, que los define y regula en los artículos 163 y 164. Se configuran como “establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto y de las penas de arresto de fin de semana¹³, así como al seguimiento de

13 La pena de arresto de fin de semana a reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 15/2003 de 25 de noviembre suprime esta pena, probablemente por su inoperatividad práctica, siendo sustituida, en el ámbito de

cuantas penas no privativas de libertad se establezcan en la legislación penal y cuya ejecución se atribuya a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia e Interior u órgano autonómico competente. También se dedicarán al seguimiento de los liberados condicionales que tengan adscritos”.

Las estructuras arquitectónicas y demás instalaciones del CIS, deben responder y servir de soporte al cumplimiento de los fines antes descritos, potenciar y dinamizar el régimen abierto. Se ubican en los centros urbanos o semiurbanos, próximos a los entornos sociales y familiares de los penados, que posibiliten su integración en la vida social. Si bien cumplen una función residencial básica en ellos también se desarrollan actividades de intervención y tratamiento, trabajo social y talleres productivos. En su inicial configuración, se disponía que el equipamiento debería contener las instalaciones y dependencias precisas para el funcionamiento de los servicios sociales externos, desaparecidos éstos como tales. Hoy día, acogen las dependencias propias de los servicios de gestión de penas y medidas alternativas (SGPMA), que exigen la disponibilidad de aulas y talleres, al objeto de poder llevar a cabo los programas necesarios incluidos en los correspondientes planes de ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, o establecidos como reglas de conducta, ya en la libertad condicional o en la suspensión de las penas privativas de libertad.

En el año 2005, se dió un impulso a estos centros al constatarse que el sistema disponía de una dotación escasa en infraestructuras para el desarrollo de estrategias de ejecución en semilibertad, lo que se ponía de manifiesto en las escasas 600 celdas disponibles en Centros de Inserción Social, con una capacidad máxima de alojamiento para 836 personas. Ello impone un límite físico para la adecuada atención a las personas clasificadas en tercer grado, así como para extender estas modalidades de ejecución a personas clasificadas en segundo grado, con periodos de cumplimiento de condena en prisión, buena evolución penitenciaria y condiciones de inserción favorables.

Para finalizar, haremos una breve referencia a las mujeres en prisión, y especialmente, a la creación ex novo de las llamadas Unidades Externas de Madres. Lo que caracteriza el sistema de ejecución penitenciaria de las mujeres¹⁴ respecto al de los hombres, es una mayor precariedad de espacios y en consecuencia, peores condiciones de alojamiento, mayor lejanía de su entorno familiar y afectivo, ausencia de separación interior en los centros según criterios de clasificación, incremento de las dificultades para el acceso a programas de tratamiento o a determinados trabajos en talleres,...etc. (Juanatey Dorado, 2018)

En la legislación penitenciaria, apenas se contienen normas específicas relativas a las mujeres y, salvo alguna excepción, la mayoría se dirige a proteger a las mujeres en su condición de madres o a proteger los derechos de los niños que convivan con ellas. En relación a esta posibilidad, la LOGP en su artículo 38.2, estableció la edad de seis años como límite para la permanencia de los niños con sus madres en pri-

los delitos, por las penas de prisión corta duración, y en el ámbito de las faltas, por la de localización permanente.

14 Las mujeres representan el 7,59% del total y la de hombres 92,41%. No obstante es una cifra alta en comparación con los países de nuestro entorno europeo. Datos de febrero de 2019 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior), disponibles en www.institucionpenitenciaria.es (última visita 2 de abril de 2019).

sión. Sin embargo la reforma operada por LO 13/1995, rebajó este límite a los tres años, prorrogable con carácter excepcional a los seis. Y ello según la exposición de motivos de la ley, respondió a la necesidad de evitar que la permanencia del niño en el centro hasta la edad de seis años pudiera comportar graves graves disfuncionalidades en su desarrollo emocional y psicológico.

En el año 2005 se creó un grupo de trabajo, del que nace el diseño de lo que hoy día son las Unidades Externas de Madres, un modelo arquitectónico alejado de los centros penitenciarios, con vocación de integrarse en la comunidad. Su estructura y dotación están pensadas para cubrir las necesidades específicas de la población a la que van dirigidas. Se definieron las posibles ubicaciones geográficas, la dotación de las zonas residenciales, la distribución de las áreas de formación y de esparcimiento infantil. Se adoptan sistemas de seguridad basados en una vigilancia “no agresiva” y su estructura arquitectónica se configura tratando de causar el menor impacto visual, tanto desde el interior como desde el exterior, para preservar una imagen del edificio acorde con su finalidad educativa además de penitenciaria.

El futuro de la arquitectura penitenciaria supondrá, un replanteamiento del modelo que se adapte a la revolución de las tecnologías del presente siglo. Algunas innovaciones ya se han incorporado a la vida ordinaria en los centros (sistemas de control telemático, telemedicina, videoconferencias para evitar traslados, monitoreos de la circulación...etc), y están generando nuevos diseños de los sistemas de seguridad, es la llamada “cárcel electrónica”, que se va imponiendo en la moderna doctrina penitenciaria.

V.- BIBLIOGRAFÍA

Bueno Arús, Francisco. Panorama comparativo de los modernos sistemas penitenciarios. Madrid 1969.

García Valdés, Carlos Reforma General. Ed. Dirección General de Instituciones Penitenciarias 1979.

García Valdés, Carlos. Apuntes históricos del derecho penitenciario español. Edisofer S.L. Madrid 2014.

García Valdés, Carlos La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria. Anuario de Derecho. Boletín Oficial del Estado 2015.

Gudín Rodríguez -Magariños, Faustino y Nistal Burón Javier. La historia de las penas. Tirant Lo Blanch 2014.

Juanatey Dorado, Carmen. Delincuencia y población penitenciaria femeninas: Situación actual de las mujeres actuas de los en prisiones en España. RECPC20-10 (2018)

Informes Generales 1991-1992-1993 Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios. Ministerio del Interior. Ed.Centro de Publicaciones del Ministerio del Interior.

López Melero, Montserrat. Los derechos fundamentales de los presos y su reinserción social, 2011.

buah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/14401/TESIS%20LOPEZ%20MELERO.pdf?sequence=1

Rodríguez Yagüe, Cristina. Política penitenciaria antiterrorista en España: la dispersión de las “prisiones de seguridad”

https://congresos.adeituv.es/imgdb//archivo_dpo15391.pdf

Sierra Rodríguez, Javier. Manual de Políticas Públicas Penitenciarias. Murcia, 2012.

Téllez Aguilera, Abel. Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Edisofer S.L. Madrid 1998.

Carmen Martínez Aznar

Subdirectora General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria
Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria

Evolución de la Sanidad Penitenciaria en los 40 años desde la Ley Orgánica General Penitenciaria

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN II.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SANIDAD PENITENCIARIA III.- EVOLUCIÓN DE LAS PATOLOGÍAS MÁS PREVALENTES EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (II.PP.) EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS IV.- RETOS ACTUALES DE LA SANIDAD PENITENCIARIA V.- REFLEXIÓN FINAL

I.- INTRODUCCIÓN

Me gustaría agradecer la invitación que nos ofrece nuestro Secretario General de Instituciones Penitenciarias para colaborar en el número extraordinario de la Revista de Estudios Penitenciarios dedicada, de forma monográfica, a la conmemoración del 40 aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP).

Estas líneas pretenden presentar la evolución de la Sanidad Penitenciaria y lo que ha supuesto, desde el punto de vista sanitario para las personas privadas de libertad a lo largo de estos 40 años, la publicación y el espíritu de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

Mi primer contacto con la LOGP fue en el año 1983 cuando comencé a preparar, ese mismo año, la oposición al Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria después de haber finalizado la carrera de medicina. Ciertamente no conocía en absoluto ni el contenido de la ley ni nada relacionado con el ámbito penitenciario o todo aquello que acontecía en las prisiones españolas de la época.

Desde que casualmente descubrí que existía la oposición de médico del Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria, surgió en mí un interés sincero y profundo por trabajar como médico en un mundo completamente desconocido para mí y para la sociedad española de entonces. Este interés profundo por trabajar y mejorar las condiciones de vida y las condiciones sociosanitarias de los internos se ha ido acrecentando día a día desde mi ingreso en el cuerpo en mayo de 1984. En estos 35 años de servicio, y después de haber trabajado y recorrido muchos establecimientos penitenciarios y haber desempeñado diferentes puestos en distintas Subdirecciones Generales de la Secretaría General, sigo confirmando -como muchos de mis compañeros de la Institución Penitenciaria tanto del ámbito sanitario como del de seguridad o tratamiento-, que el trabajo que realizamos cada día ha sido posible gracias a los caracteres que configuran la LOGP como un texto realmente emblemático del ordenamiento jurídico postconstitucional.

Además de constituir un hito en la democracia española al haber sido aprobada por unanimidad en el primer parlamento tras la constitución de 1978, ésta y el posterior Reglamento Penitenciario desarrollado nos han permitido a los profesionales sanitarios trabajar respondiendo a las necesidades sanitarias de las personas privadas de libertad, en materias tan variadas como la salud física y mental, la atención bucodental, las drogodependencias o las prestaciones farmacéuticas. Todo ello potenciado bajo un espíritu de colaboración con los profesionales del tratamiento y de la seguridad, con el único fin primordial de llevar a cabo la integración y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, como constata la LOGP en su Título Preliminar, artículo 1º.

Partiendo del principio de que la persona que ha sido privada de libertad no ha de perder los derechos de los que gozaba antes de su encarcelamiento, la LOGP alberga unos derechos entre los que destacan, por un lado, el derecho al trabajo, a la educación y a la cultura y, por otro lado, el derecho a la salud. Es a éste al que me referiré en los siguientes apartados.

II.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SANIDAD PENITENCIARIA

A lo largo de estas últimas décadas, en el marco de la asistencia sanitaria penitenciaria destacan no sólo los cuidados de salud para las personas privadas de libertad, sino también la lucha contra las enfermedades más frecuentes y, por tanto, su contribución en términos de mejora de la salud pública. Ello puede entenderse mejor si hacemos un mínimo recorrido por la historia de los servicios sanitarios penitenciarios.

En el siglo XIX aparece en España el concepto de asistencia médica en el ordenamiento legal de las prisiones. En 1886, se regula un decreto que organiza la necesidad de una adecuada atención médica en las prisiones de España, en analogía a otros países europeos que disponían de servicios médicos en sus centros penitenciarios.

En el año 1956, se aprueba en España un nuevo Reglamento de Prisiones que adapta los servicios de asistencia médica en los establecimientos penitenciarios a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente en 1955, en Ginebra.

La Constitución española de 1978 reconoce el derecho a la salud en su artículo 43:

- 1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.*
- 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.*
- 3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.*

Durante esos años, la población penitenciaria era atendida por un número escaso de profesionales que trabajaban en otras instituciones sanitarias y que acudían a los centros penitenciarios sin que existiese una verdadera planificación sanitaria centralizada del desarrollo de su trabajo. Bien es cierto que, en los primeros años constitucionales, la población penitenciaria no era demasiado importante desde el punto de vista numérico y presentaba unos niveles de salud que no diferían en demasía de los de la población general. La LOGP reconoce expresamente la obligación de la Administración Penitenciaria de velar por la vida, la integridad y la salud de los internos, y establece unos mínimos asistenciales y de personal sanitario que el Reglamento de 1981 se encargará de desarrollar con mayor concreción.

En 1984, cuando inicié mi trabajo en los centros penitenciarios de Herrera de la Mancha de régimen cerrado y en el de régimen abierto, acudíamos a los centros sin horario prefijado ni establecido; recuerdo hacer sonar una sirena en el centro penitenciario de régimen abierto para que los internos que estaban trabajando en el campo en labores agrícolas o en las granjas de animales supieran de mi presencia en el centro y acudieran a la consulta. Dispensábamos una consulta asistencial a demanda del interno o con carácter de urgencia, siendo localizados por teléfono en nuestros domicilios o comunicando a la Policía Municipal de la localidad los lugares a los que nos íbamos desplazando para poder ser localizados.

Atendíamos patologías comunes, traumatológicas, de salud bucodental o de salud mental y dispensábamos la atención farmacéutica correspondiente, habiéndose iniciado ya un problema que comenzaba a ser relevante a principio de la década de los setenta, las toxicomanías, y que se convertiría en el más notable en la década de los ochenta.

Los servicios sanitarios penitenciarios, aunque desconectados de los servicios asistenciales de la comunidad, fueron evolucionando en esa década en paralelo con el resto del Sistema Nacional de Salud. Una parte importante de esa evolución fue causada por una de las pandemias modernas que alcanzó proporciones formidables entre los reclusos, la infección por VIH y SIDA. Dicha infección, tan relacionada en sus inicios con el consumo intravenoso de drogas, tenía una incidencia muy alta entre la población penitenciaria que, entonces, sufría altos porcentajes de adicción a drogas por vía parenteral.

En la actualidad, la asistencia sanitaria penitenciaria se lleva a cabo atendiendo a consultas a demanda, programadas y de urgencias, con atención continuada de 24 horas bien de presencia física o localizada, según el tipo de establecimiento penitenciario.

III.- EVOLUCIÓN DE LAS PATOLOGÍAS MÁS PREVALENTES EN II.PP. EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

A lo largo de los años ochenta, la población penitenciaria con algo más de 8.000 internos en 1975, se multiplicó significativamente siendo el origen de este aumento la toxicomanía y los delitos relacionados con ésta. Esta situación, ya de por sí susceptible de un abordaje médico más arduo, vino acompañada de algo mucho más complejo por su gravedad y consecuencias y que, con el tiempo, sería identificado como infección por el virus de la inmunodeficiencia humana, el SIDA. De esta manera, en tan sólo diez años, la Institución Penitenciaria contempla un incremento espectacular de la población penitenciaria con una población dependiente, enferma, una gran mortalidad y, por ende, un gran aumento de la conflictividad y de la inseguridad.

A mediados de la década de los ochenta, el SIDA hizo estragos dentro y fuera de las prisiones. Los principios bienintencionados de la Ley chocaron con una realidad que, en aquel momento, superó a todos los profesionales y a los recursos disponibles. Los servicios médicos penitenciarios, escasos todavía en número y dependientes de una estructura directiva obsoleta, tuvimos que hacer frente a la situación con medios escasos y en un entorno cada vez más hostil. Diríamos sin embargo que este primer período, el que transcurre de 1979 a 1988, es el de toma de conciencia por parte de la Institución Penitenciaria de la importancia de la sanidad. La Administración convocará, entonces, plazas que aumentarán sensiblemente las plantillas de médicos y enfermeros en los centros penitenciarios y, aunque todavía sin un horizonte muy definido, éste comienza a ser vislumbrado.

Desempeñando mi trabajo en el centro penitenciario de Madrid 1 Carabanchel, como médico y como subdirectora médico entre los años 1985 y 1992, recuerdo las dificultades que teníamos cada día para atender una población penitenciaria totalmente masificada con 2.500 internos en el centro, con un número diario de ingresos entre 80 y 120 internos y unas condiciones higiénico sanitarias de las infraestructuras del centro y de la población penitenciaria muy precarias y claramente mejorables. En el año 1985, únicamente prestábamos servicio en el centro cuatro médicos a tiempo parcial y 5 enfermeros, cubriendo el horario en turnos de 3 horas, desde las 8.00h hasta las 22.00h y realizando guardias localizadas por turno en horario nocturno. Éramos testigos del deterioro galopante de los niveles de salud de los internos, con patologías ya presentes de toxicomanías, infección por VIH y tuberculosis y de la conflictividad patente en el interior del centro, lo que conllevaba y demandaba una solución y reforma urgente de la sanidad penitenciaria de entonces.

A partir de junio de 1988, fue nombrado un nuevo equipo directivo de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el cual identifica las carencias en materia sanitaria y se identifican sus principales problemas y se analiza la situación y se proponen alternativas, siendo la principal novedad precisamente de carácter sanitario: la creación en 1989 de una Subdirección General específica, la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, comenzando una nueva etapa del sistema sanitario penitenciario.

Antes incluso de implementar un nuevo modelo organizativo, la Subdirección General de Sanidad lleva a cabo un estudio general de análisis de la situación que pasa por identificar el alcance de las enfermedades transmisibles: la práctica totalidad de la población penitenciaria acepta que le sea practicada una analítica, pudiendo al final

del estudio ser ofrecidas cifras fehacientes con una precisión en aquel momento única en Europa. Los datos reflejaron una situación muy grave que mostraban un deterioro de la salud de los internos muy preocupante: cerca de la mitad de los internos, el 46,2%, refería al ingreso ser usuario de drogas inyectadas y compartir el material de inyección, y la prevalencia de la infección VIH alcanzaba el 32% ya que el 72% de los usuarios de drogas inyectadas era VIH positivo, lo que da una idea de la gravedad del problema. La Dirección General planificó entonces lo que sería la gran reforma de la sanidad penitenciaria de los años noventa, y pivotaría sobre varios ejes:

- Elaboración de una nueva relación de puestos de trabajo en las categorías de médico y enfermero, que supusieron un nuevo incremento sensible de las plantillas sanitarias.
- Supresión de la dedicación parcial que arrastraban las profesiones sanitarias. Establecimiento de un sistema de atención médica integral, basado en el desarrollo de una estructura estable de primer nivel, con profesionales en régimen de dedicación plena constituidos en equipos de atención primaria.
- Establecimiento de un sistema sanitario basado en los fundamentos de la atención primaria de salud: trabajo en equipo, atención continuada e integral y el trabajo por programas, tanto de carácter asistencial como de salud pública, con especial hincapié en las patologías más prevalentes en el medio y en el abordaje de las toxicomanías. Implantación de programas de higiene y salud medioambiental, de Tuberculosis, SIDA y de otras enfermedades de declaración obligatoria.
- Puesta en marcha de programas de educación para la salud y de agentes de salud, cuya importancia radicaba además en la implicación como actores principales de la propia población a la que los mismos iban dirigidos.
- Establecimiento de un sistema de información sanitaria y de vigilancia epidemiológica integrado en los sistemas de información sanitaria nacionales, que pudiera constituirse en referencia para la elaboración de las políticas sanitarias públicas.
- Mejora de los medios materiales.

En aquella primera etapa, los problemas de acceso a la red sanitaria pública en algunas provincias llevaron a intentar reforzar la estructura del entonces Hospital Penitenciario de Madrid, algo que finalmente se reveló inviable, no sólo por las dificultades para reclutar personal especializado, sino por la incapacidad para dar cobertura de forma autosuficiente desde un dispositivo único central a una población dispersa por toda la geografía nacional. En 1995, el Hospital es clausurado, generalizándose la política de coordinación con la red sanitaria pública que se mantiene desde entonces. El final del período supone la consolidación del modelo de atención primaria y el inicio de los programas de mantenimiento con metadona en los centros penitenciarios (Figura 1), lo que constituye un salto cualitativo importante en el tratamiento del interno toxicómano así como el afianzamiento de la colaboración con instituciones extrapenitenciarias públicas y privadas en programas de deshabitación y reinserción social (figura 2). Con el tiempo, este tipo de programas se fueron fortaleciendo y demostraron ser insustituibles y perfectamente compatibles con otras formas de abordaje. La necesidad no ya de lograr el abandono o disminución del consumo sino también de evitar los efectos colaterales de éste, como la transmisión de la infección

VIH, llevaron finalmente a la implantación de otros programas pioneros de reducción del daño y, en particular, el de intercambio de jeringuillas (figura 3).

Figura 1: Evolución de la prevalencia de internos en Programa de Mantenimiento de Metadona en II.PP. Años 1996-2017

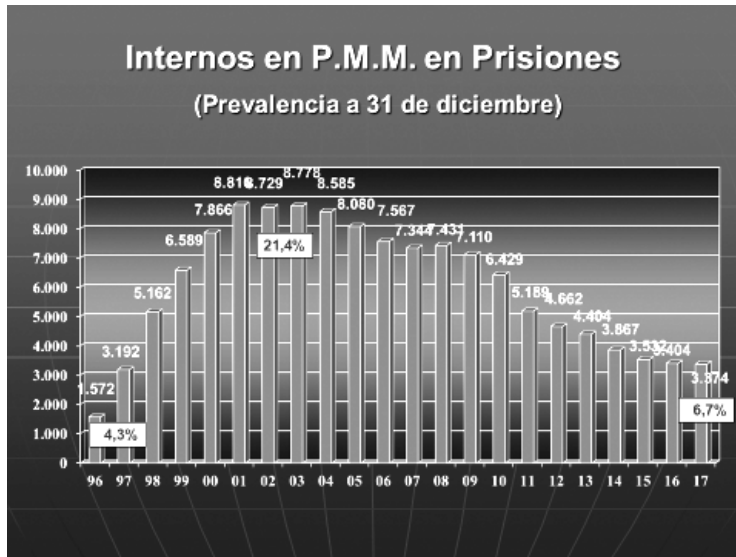


Figura 2: Evolución de la prevalencia de internos en Tratamientos de Deshabitación en II.PP. Años 1996-2017

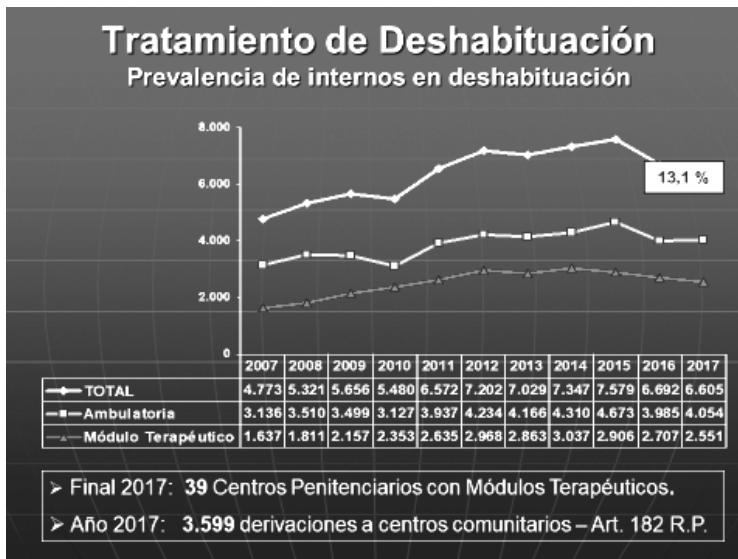
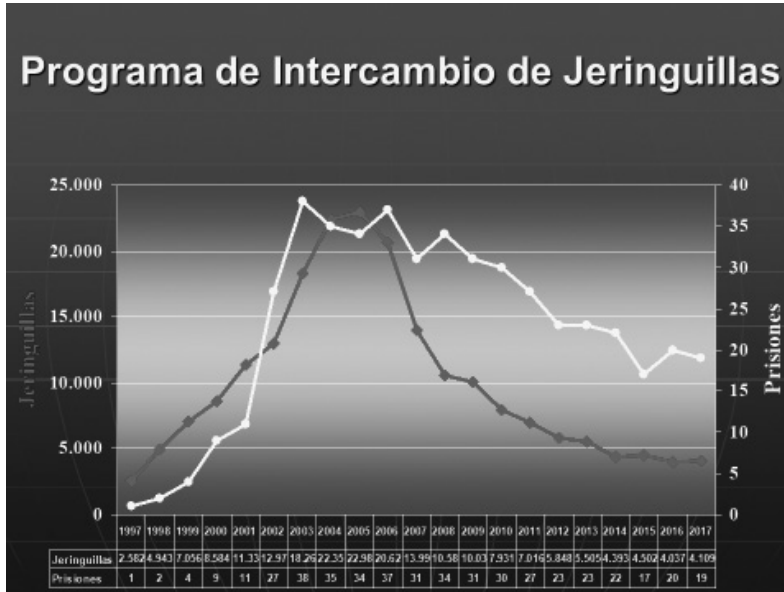


Figura 3: Evolución de los centros con Programa de Mantenimiento de Metadona en II.PP. y jeringuillas suministradas Años 1996-2017



Desde entonces, la Institución Penitenciaria ha facilitado la atención médica especializada y hospitalaria a través del Sistema Nacional de Salud. Se refuerza, así mismo, la política de construcción de Unidades de Custodia Hospitalarias (UCH) con el fin de asegurar el derecho de los internos a esta atención en condiciones de seguridad. En el año 1998, el Consejo de Ministros incluyó las UCH en el llamado Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios (PACEP).

Desde que en 1988 se realizara el primer estudio sobre la situación sociosanitaria de la población reclusa, la evolución ha sido indudable. En 1989, un 32% de los internos estaban infectados por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana; hoy no llegan al 4,5%. La toxicomanía se aborda como una enfermedad, y no únicamente como un comportamiento voluntariamente desviado. La consideración de la tuberculosis, como el principal problema sanitario de entonces en Instituciones Penitenciarias en función de su alta transmisibilidad, deriva en la actualización del programa y en el incremento de las labores de formación dirigidas a los profesionales. La tuberculosis es diagnosticada, tratada, y su incidencia ha descendido sensiblemente, dieciséis veces desde el año en el que se declararon más casos, en 1996; lo mismo ocurre con las enfermedades de transmisión sexual. Cualquier brote o situación crítica es analizada convenientemente en colaboración con la autoridad sanitaria territorial. Las vacunaciones indicadas en cada caso son puntualmente administradas y los enfermos de Hepatitis reciben su tratamiento con normalidad y, en general, la factura farmacéutica constituye uno de los conceptos más importantes de gasto de la Institución. El acceso a la atención médica en prisiones, tanto en atención primaria como en especializada, está garantizado para todos los internos.

Fruto de las medidas adoptadas y de las estrategias implantadas de prevención y control de la infección VIH-SIDA y de la tuberculosis a lo largo de todos estos años, la evolución de la prevalencia conocida de la infección VIH en Instituciones Penitenciarias (II.PP.), de las tasas de incidencia de SIDA y tuberculosis y de las conversiones al VIH, ha sido la siguiente en las últimas tres décadas (figuras 4, 5 y 6):

Figura 4: Evolución de la prevalencia del VIH en II.PP. Años 1989-2018.

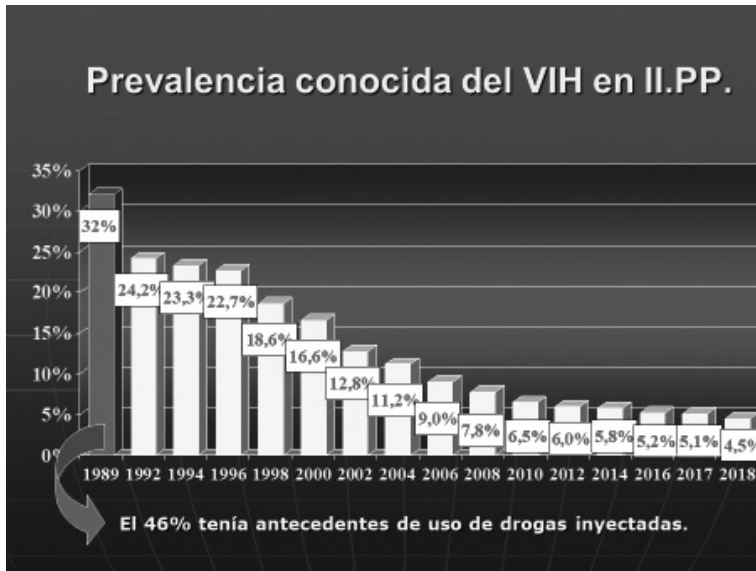


Figura 5: Evolución de la tasa de SIDA y de tuberculosis en II.PP. Años 1993-2017

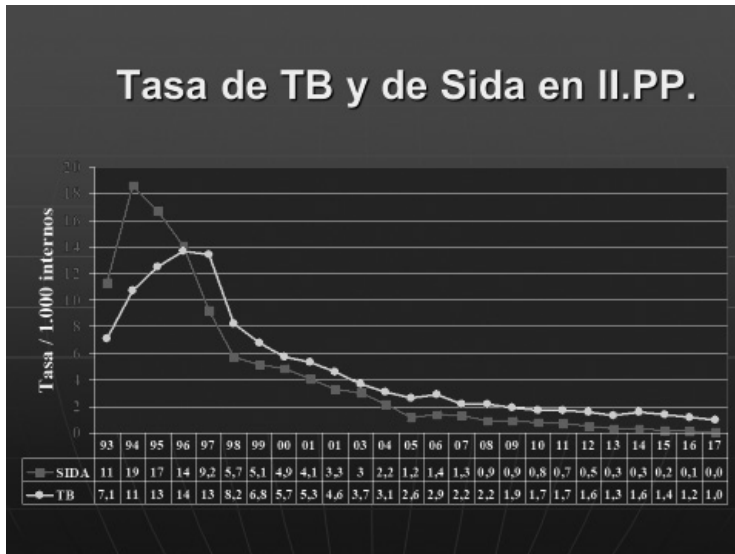
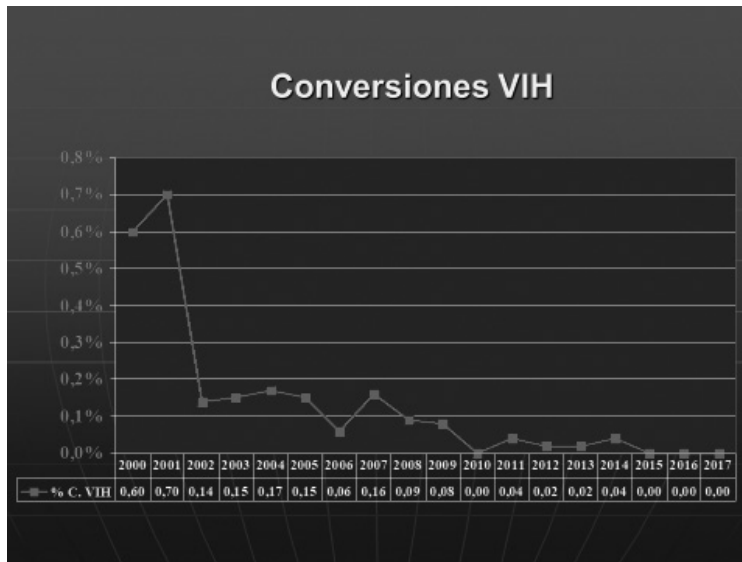


Figura 6: Evolución de la tasa de conversiones del VIH. Años 2000-2017



Como se puede observar en las gráficas, la prevalencia de la infección del VIH y las tasas de incidencia tanto de SIDA como de la tuberculosis han descendido extraordinariamente, habiéndose logrado, así mismo, eliminar la transmisión del virus del VIH en el medio penitenciario. Ello refleja el esfuerzo de los profesionales en llevar a cabo las medidas recogidas en los programas de prevención y control de dichas enfermedades, los programas de reducción de daños, los programas de educación para la salud, especialmente los de mediadores de salud, y de los tratamientos efectuados, muchos de ellos directamente observados, como en el caso de la tuberculosis. El objetivo 90-90-90 de ONUSIDA previsto para 2020 se ha conseguido en II.PP. en 2018.

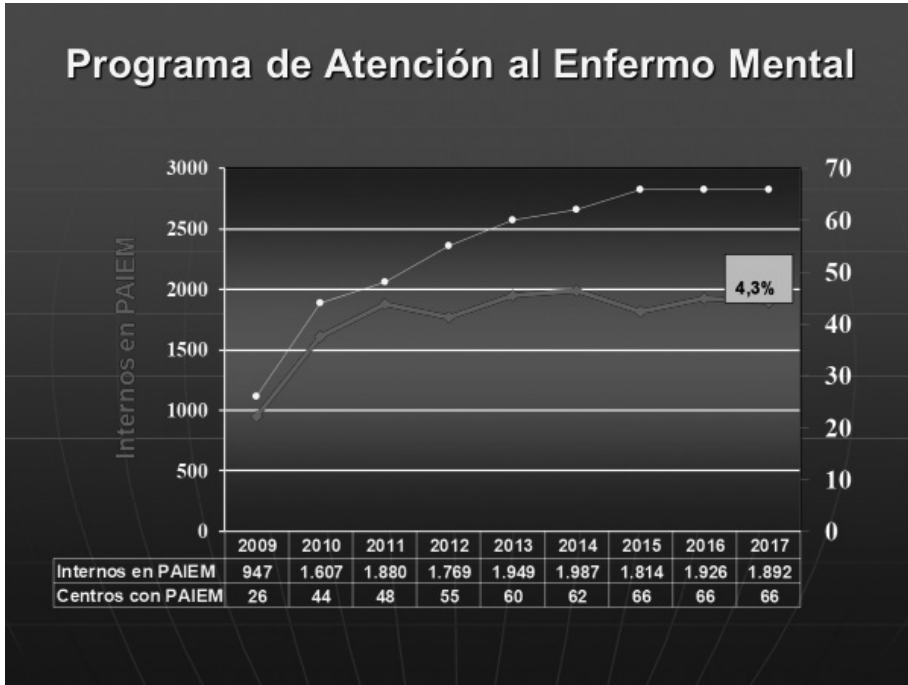
La evolución de la sanidad penitenciaria desde la aprobación de la LOGP ha sido excepcional. No se ha hallado sin embargo exenta de dificultades y situaciones difíciles. En las etapas más recientes, las limitaciones presupuestarias, las limitaciones derivadas de la crisis de 2008 y el envejecimiento de las plantillas apenas renovadas ha obligado a buscar fórmulas imaginativas para mantener en la medida de lo posible unas prestaciones y una calidad asistencial que ha sido tantas veces citada como ejemplo para otros sistemas penitenciarios. Dificultades derivadas de la aparición de nuevos y más eficaces fármacos, pero de muy elevado precio inicialmente como ha sido el caso de la infección por el virus de la hepatitis C, pusieron a prueba el sistema sanitario penitenciario que, no obstante, ha conseguido dar una respuesta adecuada, de manera que todos los enfermos susceptibles son tratados sin excepción alguna. Desde la puesta en marcha a nivel nacional del Plan Estratégico para el abordaje de la Hepatitis C (PEAHC) y hasta enero de 2019, se han tratado más de 3.500 pacientes lo que hace que, actualmente, solo un 3% de los reclusos tenga carga viral detectable y esté muy próxima la microeliminación en II.PP. (figura 7)

Figura 7: Evolución de la prevalencia del VIH en II.PP.



A partir del año 2006, a la vista de los resultados de un estudio efectuado sobre la salud mental en II.PP., Instituciones Penitenciarias se compromete en la tarea de abordar de una manera más eficaz el problema de la salud mental en prisiones. Si los hospitales psiquiátricos penitenciarios han seguido siendo necesarios para albergar a personas sometidas a medidas de seguridad en función de resolución judicial, no habían de ser en modo alguno dispositivos de elección para todos los problemas de salud mental. La patología mental en el medio penitenciario resulta un problema de salud de primer orden, muchas veces en coexistencia con patologías adictivas. En este sentido, era preciso afrontar las patologías mentales desde una perspectiva integradora y esta necesidad condujo a la puesta en marcha del programa de atención integral al enfermo mental (PAIEM) en centros penitenciarios, cuya finalidad ha sido, evitando hospitalizaciones inútiles o innecesarias, ofrecer al enfermo mental crónico no sólo el tratamiento médico indicado, sino una integración natural en el entorno desde un abordaje multidisciplinar. El PAIEM (Figura 8) ha supuesto un avance espectacular en la consideración de la enfermedad mental y se ha visto complementado por políticas de coordinación con los dispositivos de salud mental comunitarios a través de los Programas Puente de Mediación Social, que tienen como objetivo la continuidad en la atención de los internos con patología mental durante el periodo de medio abierto y una vez en libertad, a través de la mediación y coordinación entre los profesionales de los Centros de Inserción Social (CIS), el Tercer Sector especializado, los recursos comunitarios y los juzgados.

Figura 8: Evolución de internos incluidos en PAIEM en II.PP.



IV.- RETOS ACTUALES DE LA SANIDAD PENITENCIARIA

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en sus artículos 3, 4, 10 y 12, garantiza los derechos de los internos y su acceso a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad efectiva, siendo competencia de las Administraciones la organización y desarrollo de todas las acciones preventivas y asistenciales dentro de una concepción integral del sistema sanitario.

En la disposición final 2ª, apartado 5, manifiesta que se armonizará y refundirá la asistencia sanitaria de los internos.

Fruto de ese concepto integral del sistema sanitario, la colaboración entre instituciones penitenciarias y la atención médica especializada y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud resulta absolutamente esencial. Por ello, y en la línea de continuar con las relaciones ya existentes en el momento actual entre los servicios sanitarios de los centros penitenciarios y los hospitales de referencia, esta Subdirección General mantiene y refuerza cada día las mismas, en especial en el campo de la telemedicina, las teleconsultas, la historia clínica digital (HCD) y la normalización de los servicios de farmacia y depósitos de medicamentos de los establecimientos penitenciarios.

La telemedicina y teleconsultas en II.PP suponen una serie de ventajas de sobra conocidas: una disminución considerable de los desplazamientos de internos a los hospitales de referencia, lo que supone un beneficio para la seguridad y para los efectivos de las Fuerzas de Seguridad del Estado responsables de los traslados de los internos;

tiempos de espera menores en los diagnósticos y tratamientos de los pacientes y una atención integral con mayor comodidad e intimidad para el paciente.

En materia de transferencias, cabe señalar que los 16 años de retraso en el cumplimiento de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión del Sistema Nacional de Salud suponen un incumplimiento al mandato legal establecido. Su disposición Adicional Sexta establece de forma clara y rotunda que:

“Los servicios sanitarios dependientes de II.PP. serán transferidos a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para su plena integración en los correspondientes servicios autonómicos de salud. A tal efecto, en el plazo de 18 meses desde la entrada en vigor de esta Ley y mediante el correspondiente Real Decreto, se procederá a la integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el Sistema Nacional de Salud, conforme al sistema de traspasos establecido en los estatutos de autonomía.”

Conviene también recordar los Principios Básicos de las Naciones Unidas para el trato de prisioneros, estableciendo el Principio 9 que “los reclusos deberán tener acceso al servicio sanitario disponible en el país sin discriminación alguna por su situación legal.”

Tanto la Organización Mundial de la Salud, en su declaración de Moscú de 2003, como el Consejo de Europa aconsejan claramente que se desarrollen los vínculos de colaboración entre los Ministerios de Sanidad y los Ministerios responsables del sistema penitenciario. El Consejo de Europa específica, así mismo, que debería implantarse una política sanitaria común.

La transferencia de la asistencia sanitaria llevada a cabo en el País Vasco, en el año 2011, ha supuesto un claro ejemplo de consolidación y culminación del traspaso con buenos niveles de funcionamiento. Tras estos ocho años de andadura, puede concluirse que se ha conseguido ir superando las disfunciones que han ido surgiendo y que la coordinación entre II.PP. y el Servicio Vasco de Salud Osakidetza alcanza niveles óptimos.

Entre los resultados que se han podido obtener con la transferencia al País Vasco pueden mencionarse, entre otros, una asistencia más coordinada y de buena calidad para los pacientes; el principio de equidad para los internos en cuanto a la atención sanitaria y una mayor eficiencia de los recursos comunitarios.

Entre los objetivos estratégicos de esta Secretaría General se encuentra realizar las gestiones necesarias para acometer el traspaso de la asistencia sanitaria a las CC.AA., manteniéndose los contactos oportunos con las mismas. La experiencia de la asistencia sanitaria en el País Vasco debe ser un ejemplo claro de modelo actual y futuro para enmarcar la asistencia sanitaria en el medio penitenciario y debe decidir a las CC.AA. para dar el paso y asumir las competencias en materia de asistencia sanitaria penitenciaria.

La Administración Penitenciaria viene encarando, desde hace tiempo y en el momento actual, el reto de la falta de personal médico en II.PP. Ello es debido a las dificultades encontradas a lo largo de estos últimos años para la cobertura de las plazas de las Ofertas de Empleo Públicas y a la diferencia salarial respecto a los médicos de la sanidad pública, todo ello agravado por la edad media tan elevada de los médicos y el elevado número de vacantes que se producirán por jubilación de los profesionales a muy corto plazo.

V.- REFLEXIÓN FINAL

La sanidad penitenciaria ha dado en estos cuarenta años un paso de gigante, desde aquel viejo sistema incipiente hasta una sanidad equiparable e integrable en la atención primaria del país; desde un colectivo cuyos precarios niveles de salud comprometían incluso la seguridad de los establecimientos a una población cuyos indicadores de salud se han visto notablemente mejorados, aunque esto no nos puede hacer olvidar que seguimos trabajando para una población vulnerable procedente en gran medida de ambientes de pobreza o exclusión social. La estancia en prisión supone, en muchos casos, el primer contacto del interno con el sistema sanitario y debe ser aprovechado para procurar cambios de estilo de vida más saludables, prácticas no llevadas a cabo por él con frecuencia antes de su ingreso. Las personas privadas de libertad son objeto de una relación jurídica especial que la Ley 1/1979 supo definir y, por ello, la sanidad penitenciaria ha sido uno de los pilares del reconocimiento de los derechos reconocidos por ésta y por la Constitución de 1978.

Ante la situación actual que presenta la Sanidad Penitenciaria, debería plantearse una reestructuración de la misma, debiendo ser una prioridad para los poderes públicos. Por un principio de equidad e igualdad, el proceso debe culminar en la transferencia de las competencias en materia de asistencia sanitaria a las Consejerías de Sanidad de las CC.AA. Lograr la colaboración del sistema sanitario público y en su día la asunción por parte de éste de la sanidad penitenciaria, es un objetivo que ya aparecía en el espíritu de la LOGP y de forma explícita en la Ley General de Sanidad.

Espero, confiadamente, que los próximos años nos deparen a todos nosotros como profesionales de la sanidad penitenciaria y a nuestros pacientes, un futuro mejor.

Finalmente, quiero agradecer la colaboración del Jefe de Área de Ordenación Sanitaria, Raúl de la Torre, y del Jefe de Área de Salud Pública, Enrique Jesús Acín García, por su colaboración en este artículo y agradecer también, muy sinceramente, a todos los profesionales sanitarios de todas las categorías que trabajan cada día en nuestros establecimientos penitenciarios y en la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria de esta Secretaría General por su trabajo diario y el esfuerzo realizado a lo largo de estos 40 años. Gracias a todos ellos, se han conseguido y alcanzado unos mejores índices de salud en la población penitenciaria y en la comunidad en estas últimas décadas y han podido llevarse a cabo los objetivos en materia de asistencia sanitaria contenidos en los artículos 36 a 40 del Capítulo III de la vigente Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre.

Petra Mínguez Pérez

Directora Centro de Inserción Social "Josefina Aldecoa"

Los órganos colegiados en el medio penitenciario

Podría parecer que hablar sobre un aspecto estructural, formal y estático como son los órganos colegiados de cualquier organización o administración pública resulte árido e ingrato. Sin embargo, tras esta primera impresión ante la solicitud que me fue realizada para participar en este homenaje a la Ley Orgánica General Penitenciaria, advertí que son los órganos colegiados probablemente uno de los aspectos fundamentales de nuestros centros y que más dinamiza los mismos. Lejos de establecerlos como un mero modelo organizativo de los centros penitenciarios, quisiera llamar la atención a lo largo de este artículo sobre la labor que han tenido y tienen como motor de cambio y dinamizadores de los centros penitenciarios.

La introducción de órganos colegiados en la normativa penitenciaria es uno de los muchos aspectos positivos de nuestra legislación. Su presencia denota un interés por garantizar la profesionalidad de las decisiones adoptadas y el cumplimiento de las disposiciones a través de la formación de una voluntad conjunta, frente a un modelo anterior jerárquico y lineal en el que las decisiones son tomadas por *el alcaide* de manera vertical y unipersonal, más propicias a estar sustentadas en el arbitrio o el capricho. Si esto resulta importante para cualquier ámbito de la Administración, cobra especial relevancia cuando de lo que se trata es de la toma de decisiones sobre personas que se encuentran en una situación de sujeción y vulnerabilidad en un ámbito tan sensible como el de la privación de la libertad, en la que unos pueden aprovechar su estatus para ejercer el poder y otros, los subordinados, ser víctimas de abusos por decisiones unilaterales parciales o no debidamente ajustadas a lo normativizado. Esta construcción de una organización basada en equipos y no en individuos, ha resultado tan importante para el funcionamiento y el modelo organizativo del sistema como para la vida de los internos que han ido aprendiendo que su acceso a distintos beneficios penitenciarios y elementos del tratamiento no dependían de la apreciación subjetiva de una sola persona, ocupase esta el puesto que ocupase. Es decir, en el fondo un modelo de organización y funcionamiento institucionales sirve también a la modificación de conductas y actitudes; aprendemos a hacer de la forma en la que hacen con nosotros. Así, los internos van aprendiendo que las decisiones sobre su régimen de vida durante el cumplimiento de sus condenas, tanto en lo que respecta

a su persona como a las condiciones de vida del establecimiento, no son arbitrarias ni dependientes de apreciaciones meramente subjetivas, sino que son tomadas tras el análisis y valoración de múltiples circunstancias y variables por una serie de profesionales. Las audiencias solicitadas al director/a por parte de los internos, muchas veces están referidas al intento de convencer al mismo de lo merecedores que son de un permiso o de su libertad condicional, entendiendo que no es tan importante convencer al trabajador social, al jurista o al psicólogo, como a la persona de mayor rango en su creencia de que el resto hará y dirá lo que el/la directora/a diga que hay que hacer y decir, que para eso es la persona “que más manda”. Pues bien, aún hoy algunos internos no disimulan su incredulidad cuando personalmente he tenido que explicarles que yo, como directora, no soy ni más ni menos que nadie en la Junta de Tratamiento o en la Comisión Disciplinaria, simplemente un voto más.

En las últimas décadas, el funcionamiento y la gestión de los centros penitenciarios han adquirido una gran complejidad como consecuencia de las novedades legislativas relativas a la función pública y procedimientos administrativos, así como de los avances en las ciencias sociales y en la tecnología, novedades y avances a nivel general de los que la administración penitenciaria no podía sustraerse, debiendo por el contrario supeditarse a las mismas. Con el fin de hacer frente a esta complejidad de la gestión en un centro penitenciario y de adecuarse a las novedades antedichas, la reforma del Reglamento Penitenciario del año 1996 trató de racionalizar y desconcentrar las múltiples funciones encomendadas a los establecimientos penitenciarios, estableciendo cuatro órganos colegiados (Consejo de Dirección, Comisión Disciplinaria, Junta de Tratamiento y Junta Económico Administrativa) frente a los únicos dos existentes en el Reglamento de 1981, a saber, la Junta de Régimen y Administración y los Equipos de Observación y Tratamiento. La constitución de estos nuevos órganos supuso importante novedades entre las que merece la pena destacar las siguientes.

En primer lugar, esta reforma supuso una reordenación en el abordaje de las distintas materias basada en la diferenciación y especialización funcional de cada órgano colegiado, de forma que las variopintas funciones encomendadas anteriormente a la antigua Junta de Régimen y Administración fueron distribuidas entre los nuevos órganos colegiados, lo que conllevó una mayor especificidad de cada uno de ellos además de una mayor racionalidad, no solo en el funcionamiento de cada órgano colegiado sino también dentro del propio centro. Así, por ejemplo, con anterioridad a la mencionada reforma existían dentro del mismo centro dos órganos, en principio con la misma jerarquía, que entendían en algunos casos de los mismos asuntos, de forma que un órgano colegiado hacía la propuesta (Junta de Tratamiento) y otro autorizaba (Junta de Régimen y Administración), como en el caso de los permisos de salida de los internos. En el caso de que las decisiones de ambos órganos fueran opuestas podía llevar a la percepción por parte de los penados de contradicciones difícilmente explicables, salvo desde el imaginario de la existencia de un grupo “de buenos” y otro “de malos”, que no necesariamente tenía que corresponderse siempre con el mismo grupo u órgano colegiado. De otro modo, podría decirse que se volcaban sobre el interno las contradicciones y disfunciones dentro de un mismo centro. Cosa distinta es que las propuestas o autorizaciones de un órgano colegiado como la Junta de Tratamiento sean después ratificadas o concedidas o no por un órgano superior externo al propio centro (Juez de Vigilancia o Centro Directivo), como pasa en la actualidad en que es la Junta de Tratamiento, con los Equipos Técnicos que dependen de ella, la que adopta

en exclusividad dentro del centro los acuerdos pertinentes en determinadas materias, pero no se produce una división incongruente dentro del mismo centro respecto a un mismo asunto. Por otra parte, podía producirse una importante paradoja en la figura de la Subdirección de Tratamiento, que era miembro de ambos órganos. Su postura en la Junta de Régimen y Administración, encargada, por ejemplo, de la aplicación del Art. 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria podía llevarle a una incomodidad ética en caso de ser discrepante su opinión o posición personal con la propuesta final colegiada realizada por la propia Junta de Tratamiento. De esta forma, tenía que optar por pronunciarse en la Junta de Régimen y Administración en el mismo sentido de la propuesta de la Junta de Tratamiento, a quien se suponía que representaba en la de Régimen y Administración, aunque no coincidiera el sentido de su voto con su voluntad o, por el contrario, votar conforme a su criterio individual de tal suerte que la propuesta de la Junta de Tratamiento quedaba totalmente diluida. Su situación reflejaba plenamente, por tanto, la disfuncionalidad y la fragmentación del centro. Si a esto le añadimos las presiones, en ocasiones cuasi políticas, como en el caso de los presos de la banda terrorista ETA, sobre todo por parte del/la directora/a del centro, resultaba arduamente difícil mantener un criterio profesional.

Otra de las novedades se refiere a la composición de los órganos colegiados, asunto éste sobre el que cabe destacar dos aspectos. Uno de ellos es la introducción de miembros pertenecientes a distintas áreas del establecimiento dentro de un mismo órgano colegiado, fomentándose así la coordinación y la integración de todas las actuaciones del centro. El tratamiento ya no es cosa solo de los de tratamiento, ni el orden y la seguridad cosa sólo de los funcionarios de interior y demás personal de vigilancia. El funcionamiento del centro ha de ser un todo integrado y coordinado, de forma que se consiga la interacción entre distintas áreas interdependientes y la concurrencia de distintos intereses (de la seguridad y buen orden del centro, del tratamiento, de las prestaciones ofrecidas, e incluso de los internos). Se crean, por tanto, espacios formales de comunicación y coordinación entre las distintas áreas, a través de una mayor participación de distintos funcionarios de áreas diversas que anteriormente no formaban parte de la toma de decisiones. Un ejemplo de ello es la figura representante de la Subdirección Médica en la Junta de Tratamiento y también en la Junta Económico Administrativa o la de la Jefatura de Servicios en la Junta de Tratamiento y en la Comisión Disciplinaria. Por poner un ejemplo más, figuras de áreas tan diferentes como la Coordinación del Trabajo Social o el/la Coordinador/a de Producción, pueden formar parte de la Junta Económico-Administrativa si son convocados por el/la director/a quien, como presidente de todos y cada uno de los órganos, refuerza y garantiza esta coordinación y coherencia de actuaciones. Este aspecto ha supuesto, en mi opinión, uno de los factores más importante en el cambio de la cultura penitenciaria facilitando la desaparición de mundos interpretativos distintos sobre lo que supone el cumplimiento de las condenas. Por tanto, gracias a la incorporación de estos profesionales se han ido rompiendo creencias estereotipadas y el distanciamiento entre los mundos de la vigilancia, el control y el orden con el mundo de la intervención y el tratamiento. Por ende, se ha facilitado, a través del conocimiento mutuo y la puesta en común de diferentes visiones sobre una misma realidad, un verdadero trabajo interdisciplinar en el que se ha ido avanzando hacia una visión compartida e integrada frente a una visión parcelada de datos que aporta cada uno dentro de su ámbito profesional sin escucha hacia el resto, como ocurría cuando la única integración existente con el mundo de vigilancia eran aquellos informes escritos que sobre la conducta de los

internos la Subdirección de Tratamiento recababa de los funcionarios, sin poder aportar ni tampoco recibir una gran gama de matices que solo se explicitan en el diálogo con otros. De esta forma, se han conseguido romper desconfianzas mutuas y fundar reconocimientos recíprocos acerca del trabajo de cada uno dentro del universo que es un centro penitenciario, unificando creencias, experiencias y valores. Como veremos más adelante tanto la figura de la Jefatura de Servicios como la de la Subdirección Médica tienen su correlato en los Equipos Técnicos en las figuras del Encargado/a de vigilancia y ATS/DUE respectivamente, lo que sigue ahondando en esa integración de saberes interdisciplinares.

Pero además, siguiendo con la composición de estos órganos, el segundo aspecto a destacar, como consecuencia del anterior, es la inclusión de un mismo profesional en distintos órganos colegiados. Si el aspecto anterior fomentaba la coordinación e integración de actuaciones, este viene a potenciar la profesionalización de las mismas. Ejemplos de ello son el hecho de que la figura del jurista, sea incluida en todos los órganos colegiados excepto en el Consejo de Dirección, o la del representante de la Subdirección Médica, incluida tanto en la Junta de Tratamiento como en la Junta Económico Administrativa y obviamente en el Consejo de Dirección. En ambos casos, las decisiones adoptadas contarán con la contribución especializada de estos profesionales, aportando en el primer caso un plus jurídico de adecuación de las decisiones a la normativa vigente en el ámbito disciplinario, en el de la ejecución penal o en el de la contratación y demás procedimientos administrativos, o la información necesaria y pertinente en los adelantamientos de la libertad condicional por enfermedad grave e incurable, decisiones sobre internos con trastornos mentales, elaboración de menús y otras múltiples cuestiones en el caso de la Subdirección Médica. Igualmente la Jefatura de Servicios queda incluida en la Comisión Disciplinaria pero también en la Junta de Tratamiento, aportando datos fundamentales procedentes de la observación conductual.

En el caso concreto de la Junta de Tratamiento la inclusión de las dos últimas figuras señaladas (Jefatura de Servicios y Subdirección Médica) ha querido ser vista por muchos, y no pocos así lo han utilizado, como el *establishment* al servicio de la opinión del director con el fin de torcer la voluntad de un equipo de profesionales que “no saben lo que hacen” o que “se niegan a seguir las directrices del C.D.” El entrecamillado indica la literalidad de lo que en no pocas ocasiones he escuchado. Y es que a pesar de todos los pasos que se han ido dando hacia la modernización en el funcionamiento de nuestra institución, desgraciadamente todavía se siguen manteniendo, con más frecuencia de la deseable, algunas actitudes del pasado. Como dije anteriormente en referencia a los internos, las estructuras organizativas y los procedimientos de actuación colaboran en la formación de creencias y en la modificación de las maneras de actuar, a modo de estructuras estructurantes como explicaba Pierre Bourdieu en su concepto de *habitus*. Pero, a pesar de ello, el peso de la cultura anterior, entendida como un conjunto de prácticas compartidas realizadas por un grupo, es muy grande, por lo que ese conjunto de prácticas tiende a sobrevivir a muchas de las reformas. Así, muchos hicieron y hacen una interpretación y una práctica del funcionamiento de los órganos colegiados más acorde a esa cultura, basada en la que consideran inevitable existencia de dos bloques confrontados (los mandos del establecimiento y el personal de los Equipos de Tratamiento), bloques que antes se encontraban representados en dos órganos distintos y ahora lo están dentro del mismo. Por tanto, existe en muchos

casos la creencia de que el director/a, en ocasiones como correa de transmisión de la directrices del Centro Directivo y en otras ocasiones por la voluntad de que se haga lo que él/ella considera más conveniente, va a contar con la adhesión a su opinión y voluntad de los subdirectores/as y del representante de la Jefatura de Servicios. Afortunadamente esta visión ha ido cediendo paso a la de la profesionalidad y muchos hemos sido los que hemos fomentado la independencia de criterio posibilitando que este respondiera exclusivamente a cuestiones estrictamente profesionales. En este aspecto no quisiera que se interpretara que es el director el que siempre solicita la adhesión de sus acólitos; son en muchas ocasiones los/las subdirectores/as y los representantes de la Jefatura de Servicios los que en la sesión de la Junta de Tratamiento siguen mirando al director como reminiscencia del dominio unipersonal y control de las actuaciones. Curiosamente he podido observar que, en la medida en que un/a jefe/a de servicios ha desempeñado anteriormente tareas en otras áreas del establecimiento relacionadas con el tratamiento (por ejemplo como educador), tiende a presentar mayor independencia de criterio y a no sentirse tan ligado a la opinión del director. De nuevo las *estructuras estructurantes* que supone el trabajo en los Equipos de Tratamiento, de los cuales me ocuparé más adelante. De cualquier forma, y en sentido contrario y quiero creer que mayoritario, la inclusión de estas figuras ha supuesto un avance en los sentidos anteriormente expuestos.

Independientemente de lo que los nuevos órganos colegiados supusieron en cuanto a racionalización, coordinación, integración y especialización de todas sus actuaciones y para el funcionamiento del centro, así como de profesionalización en la toma de decisiones, la reforma del año 1996 vino a recoger reglamentariamente algunas actuaciones eficaces que ya venían realizándose en muchos centros penitenciarios. Este es el caso, entre otros, de la creación de los Equipos Técnicos, no como órganos colegiados, sino como unidades de estudio, propuesta y ejecución a disposición de la Junta de Tratamiento. Años antes de la mencionada reforma ya se celebraban, por ejemplo, en el Centro Penitenciario de Jóvenes de Alcalá (actualmente Madrid I) las que allí denominaban las “pre-juntas”, con un formato prácticamente idéntico al que se estableció en los Equipos Técnicos, esto es, una reunión previa a la celebración de la Junta de Tratamiento, en la que distintos profesionales que trabajaban en contacto directo con los internos (funcionarios de vigilancia, maestros, educadores,...), y que en algunos casos no eran miembros de dicha Junta, aportaban importantes apreciaciones e información sobre los internos objeto de estudio. Pues bien, la inclusión de estas prácticas como Equipos Técnicos en el nuevo Reglamento vino, con gran acierto, a formalizar y sistematizar su existencia.

Estos equipos presentan en su constitución una gran flexibilidad con el fin de adecuarse a los distintos servicios, actividades, programas,... de un centro. Así en la práctica existen Equipos Técnicos adscritos a programas concretos, a módulos residenciales, a modalidades de cumplimiento de la pena, etc., formando parte de cada uno profesionales distintos de acuerdo a la variable definitoria por la que se constituya el mismo, como distinta puede ser su función. Tanto este aspecto de la composición como el número de Equipos Técnicos del centro es fijado por el Consejo de Dirección y con el paso del tiempo se han ido incorporando a su composición figuras que en su momento ni existían, como es el caso del coordinador de medios telemáticos en los Centros de Inserción Social, que por lo general, forma parte del Equipo Técnico que realiza el seguimiento de los penados con la modalidad establecida en el art. 86.4 del

Reglamento Penitenciario. Ahora bien, como todas las cuestiones que se dejan abiertas para su adaptación a situaciones particulares dentro de cada centro penitenciario, se generan en ocasiones interpretaciones pintorescas de difícil entendimiento. De esta forma, en algún centro se ha dado la circunstancia de que el Consejo de Dirección ha establecido Equipos Técnicos en cuya composición no se contaba con los profesionales del Cuerpo Superior de Técnicos. Me gustaría poder argumentar los motivos que llevaron a algún Consejo de Dirección a tomar esta decisión, pero como afortunadamente no lo he sufrido de manera cercana, no alcanzo a poder explicar la misma. A pesar de estas situaciones excepcionales, la creación de los Equipos Técnicos ha aportado dinamismo a la estructura organizativa de los centros, al permitir que estos surjan de las propias características y actividades de cada establecimiento. Tampoco tienen por qué permanecer de manera indefinida en el tiempo, sino que pueden variar tanto en número como en composición de acuerdo a funciones que puedan ser necesarias en momentos determinados, pero no en otros. Por otra parte, han aportado una mayor eficiencia a la labor de la Junta de Tratamiento, ya que las cuestiones han sido ampliamente debatidas en los mismos, sin necesidad de volver a reanalizar los asuntos en la Junta cuando, por ejemplo, los acuerdos son unánimes. A este respecto de la unanimidad, quisiera señalar lo siguiente: En un equipo de trabajo, que es mucho más que un grupo de trabajadores juntos, los criterios individuales y profesionalmente independientes se aúnan en una voluntad conjunta en la que muchas veces el significado de un acuerdo por mayoría, en lugar de por unanimidad, no quiere más que significar la complejidad de los asuntos tratados que no permiten emitir un juicio inequívoco sobre una realidad que presenta múltiples facetas. Esto es, no implica tanto desacuerdos como dejar constancia en muchas ocasiones que los acuerdos no son infalibles.

Quiero decir con esto que la cohesión de un equipo de trabajo no tiene que ver con la unanimidad y que las discrepancias en la mayoría de las ocasiones contribuyen al enriquecimiento de los puntos de vista. Esto cuesta en ocasiones entenderlo, pues a algunas personas les resulta difícil deslindar las diferencias personales del trabajo diario de las diferentes apreciaciones profesionales encaminadas a una actuación integrada en la que cobra mayor sentido el objetivo último y común de la no reincidencia de los penados. Esta es una cuestión que, como pude observar, llamaba poderosamente la atención a miembros de los Equipos Técnicos, sobre todo encargados/as de vigilancia, que no estaban habituados a trabajar en equipos interdisciplinarios donde lo frecuente es la existencia de distintas opiniones sobre un mismo hecho o sujeto. Inicialmente les suponía un gran esfuerzo admitir otras formas de valoración de los internos en estudio que no fuera la de su aspecto conductual dentro de prisión y su dificultad para sentirse partícipes de un acuerdo resultado de una voluntad conjunta y no como una suma de individualidades. Y es que era más fácil emitir un informe y considerar tras el acuerdo que adoptase la Junta que la opinión dada no tenía valor porque no se había decidido en el sentido en que se había emitido el informe, que implicarse en esa formación conjunta de una decisión. Tengo la impresión de que, desgraciadamente, más allá de su participación en los Equipos Técnicos encuadrados en programas específicos como las UTEs o los Módulos de Respeto, la participación de los encargados/as en los Equipos Técnicos es menor de lo que sería deseable. Sin embargo allí donde se da su presencia contribuye de manera muy importante a acercar dos mundos que muchos se empeñaban en presentar como antagónicos sin que ello fuera cierto, a saber el de la Vigilancia y el del Tratamiento, facilitándose la ruptura de resistencias mutuas y de ideas y criterios preconcebidos.

El Reglamento Penitenciario de 1996 nombra de soslayo la figura del jefe/a de Equipo. Ningún equipo de trabajo puede funcionar sin la necesaria organización del trabajo, coordinación e impulso por parte de alguno de sus miembros, por lo que tiene toda la lógica que se cite dicha figura cuando el articulado reglamentario se refiere a los Equipos Técnicos. Sin embargo, no se establece quién debería desempeñar esa función ni cómo debería ser designado. De esta forma tampoco tiene ningún encaje administrativo como puesto específico en las relaciones de puestos de trabajo de los centros. En mi experiencia ha sido una figura clave en un centro grande, toda vez que podemos estar hablando de cuatro, cinco o seis Equipos Técnicos, no siendo viable que el subdirector de tratamiento asista a todas las reuniones de los mismos. Ello podría suponer además un eslabón en la prácticamente inexistente carrera profesional del Cuerpo Superior de Técnicos como puesto intermedio entre la Subdirección de Tratamiento y el resto de profesionales implicados en el tratamiento penitenciario, pero esto sería objeto de otro análisis que excede el propósito de este artículo.

Llegados a este punto, quisiera detenerme en el elevado nivel competencial que presentamos los profesionales penitenciarios en el trabajo en equipos interdisciplinarios y ello, como consecuencia precisamente de la existencia de distintos órganos colegiados en el funcionamiento habitual de los centros. La interacción entre puntos de vista, perspectivas o intereses diversos constituye la verdadera razón de ser de los órganos colegiados. Pues bien, este proceso de intercambio directo de razones y argumentos, me atrevería a decir que es una de las señas de identidad de la institución penitenciaria, hasta el punto de que el personal penitenciario se ha convertido en experto en el trabajo en equipo. No resulta fácil encontrar en otros ámbitos de la administración tal cantidad de espacios de debate en aras a la toma de decisiones sobre el objeto de intervención; pensemos en un centro de salud o en un hospital, en un centro escolar o educativo, en un centro de servicios sociales o incluso en un tribunal. Me cuesta imaginar equipos en otros ámbitos administrativos, formados por profesionales con distintas categorías y estatus profesionales en el que, por ejemplo, el médico, el ATS y el Auxiliar de clínica participen en igualdad de condiciones en la adopción de un acuerdo, o ¿imaginamos un tribunal de justicia compuesto por profesionales diferentes a jueces?. Como mucho, tienen en consideración la opinión cualificada de otros expertos (peritos) pero en ningún caso estos participan de manera directa con su voto en la toma de decisiones. Por el contrario, en Instituciones Penitenciarias el sentimiento corporativista intragrupo, sin negar su existencia, no resulta definitorio de la relación laboral mantenida en los equipos de trabajo en los que se integra personal de distintas categorías, funciones y áreas. Educadores, trabajadores sociales, técnicos, funcionarios, sanitarios, ... mantienen a diario relaciones transversales interdisciplinarias, en las que se consensua, se integra, se matiza la visión individual especializada atendiendo a los datos y circunstancias aportadas por otros especialistas, siendo capaces de cambiar la opinión o el sentido del voto inicial.

Recuerdo, y seguro que no soy la única, el malestar general que se generó en las Juntas de Tratamiento cuando se apartó de las mismas a los/las trabajadores/as sociales. Sentíamos que nos habían despojado de datos muy valiosos, imprescindibles para la toma de decisiones, sin los cuales nos era muy difícil, en ocasiones, al resto de profesionales forjar una toma de posición. En su lugar, se introdujo en la Junta de Tratamiento la figura del coordinador/a de trabajo social, pero ésta no respondía a lo que siempre hemos estado acostumbrados y hemos cultivado en los centros peniten-

ciarios: el conocimiento y la relación directa con el interno. No puedo evitar señalar que esa decisión se adoptó por una persona que procedía del ámbito general de la Administración, esto es no se había formado desde un punto de vista administrativo en la cultura penitenciaria. Por ello, insisto en que aún no siendo conscientes de ello, los profesionales penitenciarios tienen un tremendo bagaje en el trabajo en equipos multidisciplinares que les hace expertos en una forma de trabajo poco habitual y que sorprende a otros trabajadores de otros ámbitos cuando conocen en profundidad nuestra labor diaria.

Para acabar con la descripción y análisis de los órganos colegiados y antes de plantear algunos retos de los mismos de cara al futuro quiero hacer mención al Consejo de Dirección y a la Comisión Disciplinaria como órganos que también vinieron a responder al intento modernizador de la estructura y funcionamiento de los centros. Con la creación del Consejo de Dirección, la función directiva recae en todos los mandos del establecimiento como miembros del mismo. Quien dirige, organiza y planifica, ya no es en solitario en /la directora/a sino que, como en toda organización moderna, se tiende a que la dirección sea cada vez más compartida y participativa, pues, ante la complejidad y diversidad de las áreas y materias abordadas a diario en un establecimiento penitenciario, los objetivos generales y estratégicos del centro no pueden ser elaborados en exclusividad por una sola persona, ni tampoco las actuaciones encaminadas a su consecución pueden ser planificadas ni ejecutadas en solitario. Sólo en la elaboración conjunta de los objetivos, con la participación de los responsables de todas las grandes áreas del centro, encarnadas en las subdirecciones y en la administración, se consigue la implicación necesaria para llevarlos a cabo de manera óptima. Igualmente las decisiones adoptadas son ejecutadas y controladas por un grupo, a través de la distribución del poder y de la responsabilidad entre todos los mandos del establecimiento con el fin de minimizar los factores de riesgo que toda decisión unilateral conlleva, sin que ello implique que no sea la figura que encarna la Dirección la última responsable. En definitiva, una visión actualizada de la acción directiva, contraria a la tan española y trasnochada idea del “cortijo”.

La Ley Orgánica General Penitenciaria cuyo 40 aniversario celebramos este año ya estableció en su Art. 44 que la potestad disciplinaria sería ejercida por el correspondiente órgano colegiado cuya organización y composición habrían de ser determinadas por un Reglamento. Sin duda se trata de uno de los muchos avances que nuestra Ley dio en la modernización de los procedimientos, dejando únicamente en manos de la unipersonalidad del director/a la imposición de sanciones por faltas leves. El procedimiento disciplinario, y también la concesión de recompensas a los internos, se estableció en el Reglamento de 1981 dentro de toda aquella variedad de funciones de la Junta de Régimen y Administración, pasando tras la reforma de 1996 a ser objeto en exclusividad de un órgano especializado, la Comisión Disciplinaria. Dicho procedimiento adquirió la entidad necesaria como para que esté regido también por principios de profesionalidad y especificidad. Así se incluye la figura del jurista como una garantía más del ajuste de todo el procedimiento a las normas vigentes en materia disciplinaria. Resulta novedosa la previsión de un proceso electivo para la constitución de la Comisión Disciplinaria, más propio de los mecanismos democráticos para la constitución de órganos de representación que de los mecanismos de constitución de órganos colegiados de gestión. Este proceso de elección, queda circunscrito únicamente a dos de sus miembros: el del representante de la Jefatura de Servicios y el de

la figura del funcionario/a de vigilancia. Por el contrario, el instructor del expediente disciplinario, que pasa a ser un funcionario en lugar del subdirector régimen, no es elegido sino nombrado a discreción por el director. En cuanto al representante de la Jefatura de Servicios en la Junta de Tratamiento, sin embargo, no se prevé electoralmente su elección, sino que, por lo general, acude a la celebración de la misma quien se encuentra de servicio el día de celebración de la Junta

RETOS PARA EL FUTURO EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Los órganos colegiados se caracterizan por la presencia de una pluralidad de miembros cuya interacción es necesaria para la formación de la voluntad en el acto colegial. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, esta interacción entre profesionales, ese intercambio de razones y argumentos, sobre todo en el caso de la Junta de Tratamiento, es muchas veces informal y previa a la celebración de la Junta, pues es en los Equipos Técnicos donde se ha debatido, argumentado y reflexionado sobre los asuntos que después adoptará acuerdos la Junta. En relación a esto, se produce con relativa frecuencia que algún miembro que haya participado en las sesiones del Equipo Técnico no puede asistir a la reunión de la Junta de Tratamiento por diversas razones. En el día a día de nuestros centros se van tomando distintas estrategias como el hecho de que otro miembro de la misma especialidad asuma y mantenga el voto del titular, posponer el asunto hasta que vuelva el titular cuando otro profesional no quiere asumir el sentido del voto, obviar la presencia del titular y tomar la decisión sin su opinión ni su voto,...

Así las cosas, la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público en su Art. 17 señala:

Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audiokonferencias y las videokonferencias.

Vengo a reflexionar con todo ello sobre la necesidad de adecuar el funcionamiento de nuestros órganos colegiados al impacto que están teniendo las tecnologías de la información y la comunicación en la vida en general y en la administración pública en particular. En la actualidad, parece existir un consenso en que no debe exigirse la simultaneidad en la concurrencia de los miembros a la hora de adoptar un acuerdo mediante un sistema de votación mayoritario, toda vez que hoy puede conseguirse la misma finalidad mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación por parte de los órganos colegiados.

Por poner otro ejemplo, en el caso de la Comisión Disciplinaria resulta frecuente que el/la jefe/a de servicios y el/la funcionario/a que son miembros de la misma no se encuentren trabajando en el centro el día de la convocatoria, dado el trabajo por turnos que presenta este tipo de funcionariado, lo que lleva a la compensación de estas horas de trabajo a través de una ardua negociación con la Dirección del centro, ya que al encontrarse, por lo general, los centros penitenciarios retirados de los núcleos de población, a los funcionarios no les interesa el tiempo que han de invertir en ir al centro fuera de su turno por una mera compensación del tiempo de trabajo (solo el que están en el centro). El voto telemático, por ejemplo, sería también una solución en este caso.

Por tanto, resulta ya necesaria una regulación y reglamentación del uso de la tecnologías de la comunicación para la resolución de las situaciones apuntadas, debiendo reflexionar y establecerse en qué asuntos puede utilizarse el voto telemático, bajo qué circunstancias y en qué supuestos de ausencia presencial, pues no es lo mismo la ausencia de un miembro por enfermedad que por vacaciones o porque ha sido convocado ese mismo día a otra reunión, por ejemplo, en el Centro Directivo. Como tampoco es lo mismo una clasificación inicial que una sanción o un cambio de módulo

Para terminar, y también con una visión puesta en el futuro, quisiera señalar la necesaria participación que a mi modo de ver han de tener las asociaciones y entidades externas en las deliberaciones, que no en las decisiones (con voz, pero sin voto), en el ámbito de la intervención treatmental. La extensa y, en muchas ocasiones, estrecha colaboración con entidades y asociaciones públicas y privadas extrapenitenciarias, conlleva la necesidad de que sean conocidos por parte de los profesionales que han de adoptar decisiones, los resultados de la intervención que estas asociaciones están realizando con algunos sujetos. Es cierto que muchos de estos datos han venido siendo aportados de manera más o menos indirecta a través de recabar informes a las distintas entidades, pero la presencia en los Equipos Técnicos de los profesionales que llevan a cabo intervenciones directas a diario con los penados aporta un plus de conocimiento, además de mayor agilidad y menos burocratización. De manera más o menos informal, me consta que algún personal extrapenitenciario asiste a las reuniones de los Equipos Técnicos cuando realizan intervención especializada a través de programas específicos y concretos en los centros: Programas de intervención en drogodependencias, programas de intervención con enfermos mentales, programas de búsqueda de empleo e inserción laboral en Medio Abierto, ... Pero su inclusión en el Equipo Técnico no puede quedar formalizada en la constitución que del mismo haga el Consejo de Dirección, al no encontrarse recogido en el listado de miembros posibles establecido en el art. 274 del Reglamento Penitenciario.

Sin que ningún sistema organizativo sea perfecto, y algunas cuestiones de las planteadas en este artículo indican la existencia de aspectos mejorables en la estructura funcional de nuestros centros penitenciarios, sí que parece que nuestros órganos colegiados nos ofrecen un marco de organización y funcionamiento bastante óptimo, siendo en muchas ocasiones más las actitudes de sus componentes que la propia estructura las que pueden obstaculizar un funcionamiento eficaz, eficiente y coordinado del sistema, así como integrador de todas las actuaciones penitenciarias. Su perdurabilidad durante los últimos años no parece haber dado signos de inoperancia ni disfuncionalidades, por lo que no cabría concluir la imperiosa necesidad de reforma alguna ni en su composición ni en su funcionamiento, más que la de la inevitable adaptación a la evolución, tanto del propio sistema penitenciario como de los avances en la sociedad

general. Al mismo tiempo debe seguirse profundizando en esa filosofía integradora y profesional de todas las actuaciones producidas dentro de los centros que, como se dijo anteriormente, ha supuesto un motor de cambio en la mentalidad y cultura penitenciarias y debe seguir promoviendo la ruptura de actitudes poco favorables a esa organización coordinada, descentralizada e interdisciplinar.

Matías Muñoz Gajate

Director de Seguridad Interior

Seguridad y Tratamiento Penitenciario: dos realidades compatibles

Con motivo del aniversario de los 40 años de vigencia de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria, abordo el tema objeto del presente artículo “Seguridad y Tratamiento, dos realidades compatibles”, concediéndome la licencia de hacerlo desde una visión retrospectiva, evolutiva y, en parte, un tanto vivencial, partiendo del análisis de la herencia que la propia Ley Orgánica citada recibió, repasando algunos de sus mandatos y prescripciones, recreando algunas situaciones difíciles y referenciando algunos momentos, proyectos o planteamientos que considero que han contribuido de forma especial a hacer que la Seguridad y el Tratamiento hayan llegado a tener un perfecto e indivisible maridaje en el que con frecuencia no se sabe dónde comienza la primera y dónde se inicia el segundo o viceversa, o al menos yo no soy capaz de hacerlo.

Abandono la idea de analizar estos dos aspectos exclusivamente desde la perspectiva jurídica y técnica. Han sido muchos los ilustres estudiosos que, con una multitud de trabajos, ponencias, artículos y otros textos han recorrido ya los profundos vericuetos de la ley y reglamentos tejiendo estudios y teorías de valor incalculable que hacen innecesaria mi aportación al haberse ya desgranado y milimetrado el alcance de la ley y su contenido.

Podríamos afirmar que la Seguridad y el Tratamiento actualmente se hallan en un momento que podemos calificar de positiva convivencia, colaboración o compatibilidad, tras haberse ido superando diversas fases en las que el cuestionamiento entre ambos conceptos, como realidades diferenciadas, era tangible y en los que cada profesional priorizaba o concedía mayor o menor importancia bien a la seguridad o bien al tratamiento dependiendo de su mayor o menor grado de interés, implicación o competencia en uno u otro aspecto, o por estar ligado, en la mayoría de los casos, a su ámbito o esfera de pertenencia. Afortunadamente, como indico, ya no existe cuestionamiento alguno entre ambos conceptos y vivimos unos tiempos de saludable y sana simbiosis entre todo lo que significa seguridad y todo lo que significa tratamiento.

Para poder entenderse esta correcta relación, parto, aunque sea brevemente, como he indicado, de la situación heredada previa a la Constitución y a la Ley Orgánica General Penitenciaria y a los problemas a los que se enfrentaron los redactores de la Carta Magna y poco más tarde los de la Ley citada.

En la época de la transición política española, acontecieron en los establecimientos penitenciarios una serie de motines y graves alteraciones regimentales fruto de las revueltas organizadas por internos pertenecientes a la CO.P.E.L (Coordinadora de Presos Españoles en Lucha) que se hallaban en prisión por delitos comunes, sacando a la luz pública las graves deficiencias de las Instituciones Penitenciarias y concienciando a los poderes públicos de la necesidad de elaborar una ley que regulara el cumplimiento de las penas privativas de libertad, definiera los principios del sistema penitenciario y estableciera los derechos y deberes de los reclusos. Algunas de las reivindicaciones de los internos que integraron el grupo de la COPEL tenían como objeto plantear propuestas relacionadas con el régimen y el tratamiento penitenciario de los centros, máxime al considerarse como una parte integrante más de un sistema político que tenía como único objetivo castigar y reprimir, en ningún caso rehabilitar, donde se les daba trato inhumano y se les marginaba de la sociedad, según ellos.

Amparados en los planteamientos de cambio existentes en aquel momento, en sus manifiestos formalizaban determinadas peticiones que iban desde la demanda de amnistía (que ya había sido concedida a otros internos por delitos políticos), a la reforma democrática del sistema penitenciario, pasando por simples peticiones que pretendían mejorar o reivindicar la mejora de algunos aspectos de la vida de la cárcel entre las que figuraban, por ejemplo, algunas tan llamativas por su simpleza como ver el programa de TV de fin de año, disponer de vino y cubierto completo en las mesas o el acceso a comunicaciones así como la desaparición del principio básico del “castigo” por el decían regirse las prisiones, la depuración de los grados de cumplimiento de condena, la reforma de la aplicación de redención de las penas y libertad condicional, y, finalmente, la desaparición de las prisiones cerradas, con lo que se conseguiría una sociedad más justa. No podemos olvidar que ellos también se consideraban víctimas del poder socioeconómico del franquismo.

Para entender el tránsito existente entre los preceptos establecidos en el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956 y su modificación aprobada por el Decreto 162/1968 de 25 de enero y aquellos que desarrolló la Constitución, la Ley Orgánica General Penitenciaria y los subsiguientes Reglamentos podemos decir que el concepto de seguridad, en relación con el de tratamiento, ha sido el menos afectado pues la seguridad o el régimen siempre han existido en el ámbito carcelario y la necesidad de velar por el buen orden de los establecimientos y por lograr una convivencia ordenada constituye o debe de constituir siempre una necesidad básica que cualquier sistema penitenciario debe satisfacer. Parece cierto que los principios de seguridad eran más rigurosos en la normativa predecesora que en la actual en cuanto al cumplimiento de determinadas obligaciones de los funcionarios y de los internos, tales como (*cacheos, requisas diarias, observación y vigilancia*) prestándose, **en aquel momento, una atención** muy especial al cuidado por evitar las fugas, a la formalidad en la transmisión de información, así como a otras formas de expresión externas que, bajo el prisma del respeto, situaban al recluso, con frecuencia, en posición de cierto servilismo y acatamiento. Todo ello mediante la existencia de *“una inquebrantable disciplina, tanto por parte de los reclusos como por la de los funcionarios, pudiendo éstos emplear, en*

último extremo, la coacción material necesaria para mantenerla” tal y como indicaba expresamente el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956.

En cuanto al concepto de *tratamiento*, como actualmente lo concebimos, no existía, quedando asimilado, más bien, al concepto de “trato” o al de adaptada o buena conducta y, si bien no se niega a las leyes anteriores a la Constitución el sentido de *corrección*, el planteamiento que existía era conseguirlo mediante la religión, el trabajo y la escuela. Este tipo de corrección raramente estaba ligado con la existencia de determinadas carencias que el interno pudiera tener ni tampoco con las causas o etiología del delito, deficiencias que más tarde se tratan de paliar por medio de la individualización científica del tratamiento penitenciario.

Ha de aclararse que con la promulgación del Decreto 162/1968 de 25 de enero se dio un paso en el avance del tratamiento al “*introducir la Criminología en el sistema penitenciario español*”. En cuanto al concepto de tratamiento (enmarcado en los grados denominados de reeducación, de readaptación social y de prelibertad, además de la libertad condicional) ya se indica que “*se basa fundamentalmente en el estudio científico de la personalidad del sujeto y la progresión en el mismo se hace depender de la conducta activa del interno*”. Estos conceptos, como vemos, distan de los aplicados en este momento.

No obstante lo anterior, ya se encomiendan las anteriores funciones, ligadas al conocimiento del individuo, a unos servicios cualificados integrados en equipos, lo que constituyó otro pequeño paso más, que parecía presagiar la necesidad de actuar todos los integrantes del centro con un mismo objetivo, si bien, aparentemente, los fines podían estar más ligados a la seguridad que al tratamiento al exigirse “*la necesaria observación de los internos como base para su separación en los grados que se prevén en los establecimientos de ingreso y a los fines ulteriores, ...de su clasificación y destino al establecimiento de cumplimiento que resulte más idóneo para la aplicación del tratamiento que requieran también a cargo de equipos especializados*”.

También se determinaba que para completar la labor de dichos equipos, orientar e impulsar su funcionamiento se creaba una “*Central de Observación*.”, que fue otro paso importante en el camino para entender los conceptos de Tratamiento y de Seguridad como hoy los conocemos.

Merece destacarse en aquel momento el papel prioritario concedido a la figura de dos colectivos (los capellanes y los maestros), muchas veces con los papeles profesionales interrelacionados, así como una severa disciplina en las aulas. Conceptos como el de obediencia, obligatoriedad de la enseñanza para los reclusos que no tuvieran los conocimientos de la instrucción primaria o respetar determinadas formalidades como presentarse en la escuela bien aseados, guardar compostura y orden, extremar el respeto y la obediencia al maestro y la subordinación debida a los auxiliares (internos de apoyo a los profesores) eran las normas establecidas, gozando la enseñanza religiosa de un importante papel, bien a cargo del capellán o con la colaboración de los propios maestros.

Pertenezco a esa generación cuya actividad laboral profesional, si bien cronológicamente no coincide exactamente con los 40 años de vigencia de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria se ha desarrollado al amparo de la misma, no conociendo otra legislación en vigor de la propia Constitución y la citada Ley Orgánica, dado que todo su cuerpo legal así como el Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto

1201/1981 de 8 de mayo, ya estaban en vigor cuando comencé mi actividad laboral. Reconozco, pasados ya largos años, que la finalidad de las penas, tal y como lo contempla la Constitución, en su art. 25: *“las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social sin que éstas puedan consistir en trabajos forzados”*, o la Ley Orgánica General Penitenciaria en su art. 1 cuando dice que las Instituciones penitenciarias tienen *“como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados”* embebió a mi generación en una ilusión desenfadada por tratar de dar luz y mejorar la institución penitenciaria a fin de capacitar a las personas privadas de libertad para vivir de conformidad con las leyes. Ninguna Ley nos parecía tener más loable objetivo que el preconizado primero por nuestra Constitución y mucho más aun por nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria.

El camino que se ha ido trazando en estos 40 años no fue nada fácil. Los centros penitenciarios, en los albores de la Ley Orgánica General Penitenciaria, estaban viejos y obsoletos y las prestaciones que existían eran las imprescindibles en cualquier colectividad, el personal era limitado y circunscrito a determinadas áreas (seguridad, gestión,...) y muy escaso (tal y como lo conocemos hoy) en el de tratamiento (algún psicólogo y algún jurista-criminólogo donde los había) y nadie más. La masificación hacía imposible realizar cualquier tipo de actuación sobre las personas y las cárceles se hallaban inmersas en una gran inactividad. La ansiada reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1982, permitió a muchos reclusos preventivos salir en libertad provisional cuando la tasa de población preventiva era muy alta y contribuyó a calmar sus exasperados ánimos cuando, ya en vigor la Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento de 1981 no acababan de encontrar la salida esperada a su situación carcelaria.

En el trabajo diario empezaron a convivir entremezclados los conocimientos, prácticas, vivencias y experiencia de los funcionarios que habían ejercido su actividad laboral bajo lo ordenado en el Reglamento de 1956 y Decreto 162/1968 y aquellos que ingresamos bajos los auspicios de la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Penitenciario de 1981 y con frecuencia colisionaban, en el día a día, los planteamientos de los unos y los otros, generándose un cierto desconcierto, inseguridad en la toma de decisiones, falta de objetivos claros y posturas personales enfrentadas entre las prioridades que cada uno consideraba más importantes y la forma de abordaje de la problemática existente con mezcla de viejas y nuevas prácticas.

Quiero destacar, no obstante, como valores observados en aquella fase la inmensa voluntariedad que muchos profesionales tuvieron para llevar a cabo tan ambicioso proyecto ligado a constantes cambios, la ilusión y el entusiasmo vivenciados y la adaptación del profesional al espacio y situaciones existentes. Así vimos, por ejemplo, a profesores impartir clases en celdas convertidas en aulas, también observamos celdas convertidas en pseudo-oficinas de los funcionarios de vigilancia o pasillos convertidos en talleres ocupacionales, sin el menor atisbo de queja por parte de nadie. Todo era válido con ánimo de mejorar la realidad que tocaba vivir. Pero también se valora el profundo conocimiento que los funcionarios tenían, por lo general, de los reclusos, de los que constantemente hablaban en cualquier sitio y lugar, dentro y fuera de los establecimientos. Valoro la predisposición positiva por parte de las plantillas y el alto compañerismo existente para atender cualquier necesidad, especialmente en

momentos difíciles o complicados. También creí ver gran disciplina y lealtad hacia la institución penitenciaria, quizás mayor que la existente actualmente. Sin embargo, al igual que hoy, el uso del diálogo siempre fue el “arma” fundamental e imprescindible en el trabajo de prisiones, aunque no podría asegurar si lo era en mayor o menor grado que lo es hoy.

En ese ánimo por hacer confluír la seguridad y el tratamiento en toda la actividad laboral merecen destacarse algunos aspectos:

El cambio de uniforme de los funcionarios, que pasó de ser cuasi militar a un uniforme civil, pretendía hacer corresponder la tarea resocializadora con la propia de seguridad y vigilancia, al margen de cualquier concepto ligado al ámbito militar. Sin duda fue un paso importante y un acierto considerable. El valor simbólico que significa un uniforme distante de cualquier aspecto ligado al ámbito militar contribuye a una mayor cercanía o aproximación entre el funcionario y el interno permitiéndole transmitir con mayor facilidad los valores de la institución a la que representa y los que su propia personalidad conlleva pues, no en vano, se le han exigido determinados conocimientos y preparación en su proceso de selección.

El cambio en los horarios de trabajo de los funcionarios, que pasaron de realizar turnos de trabajo de 24 por 48 horas de libranza a turnicidades diarias, significó otro paso más que variaba las interrelaciones de los propios profesionales con los internos, creando nuevos espacios de comunicación y de entendimiento entre los diversos turnos de trabajo existentes. Sin embargo, el problema de los horarios nunca parece estar bien resuelto.

Paralela y progresivamente, a lo largo de los años de vigencia de nuestra Constitución hemos ido viendo cómo los vetustos y obsoletos edificios carcelarios fueron adaptados, mediante pequeñas o grandes reformas arquitectónicas, al espíritu de la ley tratando de ser eficaces medios al servicio de la Constitución, la L.O.G.P. y del Reglamento Penitenciario o bien fueron sustituidos o mejorados poco a poco por modernos establecimientos cambiando todo el panorama penitenciario español. Del diseño radial pasamos al diseño modular polivalente, construido en horizontal con dos plantas residenciales como máximo, para dar cumplimiento al contenido de los arts. 9 y siguientes la Ley y en virtud de estas nuevas construcciones los centros han ido disponiendo de lugares adecuados para poder hacer realidad los modernos programas de tratamiento dedicados al trabajo, a la ocupación, a la educación, a programas de desintoxicación, al ocio y al recreo, enmarcándose en su conjunto, como si de una gran ciudad se tratara, en y dentro de una completa y compleja organización en la que todas las necesidades de la persona pueden quedar satisfechas (sanitarias, alimenticias, de recreo, juegos, deportes, teatro, cine, cafetería, biblioteca, trabajo, de atención al espíritu o a las relaciones con el mundo exterior, etc. etc.) dotándose en el aspecto de la seguridad con sofisticados sistemas en las que el ojo humano se ha ido sustituyendo por el técnico a través de cámaras, circuitos de televisión, alarmas y barreras disuasorias y evitadoras de cualquier intento de fuga, con todas las ventajas e inconvenientes que ello conlleva, especialmente aquellas ligadas al conocimiento y trato directo funcionario-recluso.

A pesar de todos los avances que se han ido observando en el medio penitenciario, es preciso resaltar que en las dos primeras décadas de vigencia de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria, la institución penitenciaria pasó por momentos muy duros

y difíciles, especialmente a finales de los años 80 y principios de los 90, lo que llegó a cuestionar profundamente si los pasos dados habían sido capaces de lograr o no los objetivos planteados.

Es cierto que muchos de los problemas acontecidos en aquellos momentos (fugas permanentes de internos, secuestros, motines, agresiones con resultados de muertes, desórdenes colectivos, planteos diversos u otros graves incidentes) estaban ligados a la inseguridad de los centros penitenciarios, a la carencia de medios para poder evitar la tenencia de objetos prohibidos, a la falta de una adecuada clasificación y a la masificación pero, quizás también, a la insatisfacción de los reclusos que no acababan de ver cómo los cambios que se iban operando en los centros y los programas de tratamiento introducidos cuajaban en sus expectativas, por lo que, aprovechando las posibilidades que el sistema les iba permitiendo y las debilidades que tenía, crearon focos de conflictividad en múltiples centros. En esta dura etapa a la que antes me he referido, un grupo de internos compactado y violento, al amparo de las siglas de A.P.R.E (Asociación de Presos de Régimen Especial) generó en muchos centros una importante conflictividad, que trató de atemperarse con la creación del Fichero de Internos de Especial Seguimiento (F.I.E.S), con la creación de departamentos altamente seguros en los centros de nueva construcción y con la separación y dispersión de los mismos, generándose, nuevamente, por parte del personal penitenciario, ciertos desafectos entre la seguridad y el tratamiento, reafirmando la seguridad como único medio para conseguir mantener los centros tranquilos que, al menos, garantizaran la ejecución de las penas, tendencia que muy pronto, una vez superados los problemas de inseguridad, ha vuelto a su debido encaje con el área de tratamiento.

Una vez superada la fase de conflictividad antes citada, podría decirse que las claves, por las que el tratamiento y la seguridad han ido haciéndose realidades perfectamente compatibles, han sido:

- La obligatoriedad expresada en nuestras leyes de supeditación del régimen al tratamiento haciendo que ambos conceptos se asimilen en uno.
- La transmisión de valores por parte de todo el personal penitenciario en la educación de los internos, hecho que une y unifica a todos los trabajadores tanto en objetivos como en planteamientos laborales.
- La implicación y participación que los internos han tenido y tienen en las actividades organizadas en los centros.
- Finalmente, la manifiesta eficacia que ha demostrado tener la correcta interrelación de **régimen** o seguridad y tratamiento, vivenciada desde hace ya largos años y que ha traído, como resultado, al menos, tranquilidad, paz y bienestar para todos.

La obligatoriedad expresada en nuestras leyes queda manifiestamente clara en el Art. 1 de la L.O.G.P, ya comentado, cuando define los objetivos y fines de las instituciones penitenciarias. Esta obligatoriedad queda matizada, en cuanto a la seguridad se refiere, en lo prescrito en el art. 71 de la L.O.G.P. cuando indica que : *“el fin primordial del régimen de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismo el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento; en consecuencia, las funciones regimentales deben de ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas”* y en la exigencia de la debida *“coordinación”* de actividades y la *“necesaria comprensión”* de régimen y de tratamiento para lograrla.

Por otro lado, el régimen penitenciario (concepto globalizante en el que se incluiría la seguridad) es definido en el art. 73.1 del Reglamento Penitenciario como *“el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos.*

El art. 73.2 matiza que *“las funciones regimentales de seguridad, orden y disciplina son medios para alcanzar los fines indicados, debiendo ser siempre proporcionadas al fin que persiguen, y no podrán significar un obstáculo para la ejecución de los programas de tratamiento e intervención de los reclusos”.*

Finalmente, el art. 73.3 obliga a que *“las actividades integrantes del tratamiento y del régimen, aunque regidas por un principio de especialización, deben estar debidamente coordinadas”.*

Es meridianamente claro que la seguridad no tiene un objetivo por sí misma sino que su objetivo está supeditado a otro mayor como es el de conformar el ambiente y las prestaciones adecuadas para el éxito del tratamiento. Si esto debe de ser así necesariamente la coordinación entre tratamiento y seguridad debe de ser plena. EL régimen es sólo un marco de seguridad y orden en el que poder llevar a cabo las actividades terapéuticas programadas para cada individuo. En este mismo sentido Concepción Arenal decía que una pena que no intimida ni corrige sino que sólo causa mal está reñida con la administración de justicia y la ley moral. No se necesitan, decía, *“estudios filosóficos ni ciencia jurídica para comprender que el mal no es Derecho”.*

Por su parte, el art. 65 del Reglamento Penitenciario, cuando nos habla de las medidas de seguridad, cita expresamente la observación de los internos, los recuentos de la población reclusa, los registros, los cacheos y requisas, los controles e intervenciones, y son estas funciones, que corren exclusivamente a cargo de los funcionarios de los cuerpos de Instituciones Penitenciarias las que, tradicionalmente, se consideran las más específicas en el ámbito de la seguridad. Estas tareas, que pueden parecer las más ajenas al concepto *“tratamiento individualizado”* no lo son tanto dado que tienen la finalidad clara de conseguir un ambiente favorable para que el tratamiento pueda llevarse a cabo. De ellas puede afirmarse que son las más ingratas que se realizan en el área de la seguridad o de vigilancia pero imprescindibles para mantener el buen orden y la seguridad de los establecimientos y sin ellas ningún tratamiento es posible.

Carlos García Valdés¹, en el sentido más amplio y extensivo, entiende el régimen como la correcta ordenación de la vida en el interior de prisiones, del mantenimiento en las mismas de una razonable convivencia y, en el régimen, cabe todo elenco de instituciones: la inicial separación de los reclusos en ingresos y en otros módulos, la disciplina y el control sobre personas y enseres, la sanción y el modelo premial, el sistema de organización de los centros en su conjunto, desde los horarios hasta la uniformidad, el trabajo remunerado y con prestaciones sociales, la asistencia sanitaria, religiosa o educacional, los beneficios penitenciarios, los permisos ordinarios y extraordinarios de salida o, para finalizar, las visitas y comunicaciones de los reclusos.

Nos encontramos pues ante dos aspectos bien diferenciados a los que es preciso dar un sentido unitario: de un lado las tareas propias de vigilancia, que como ya hemos dicho, son los recuentos, registros, cacheos y requisas, controles junto a las presta-

1 Apuntes históricos del derecho penitenciario español. Edisofera. 2014, pág. 42

ciones que los establecimientos penitenciarios deben ofrecer al interno en cuanto a asistencia educativa, religiosa, trabajo, médica, etc. por el hecho de ser persona o ciudadano al que asisten una serie de derechos y, por otro lado, todas aquellas intervenciones basadas en las ciencias de la conducta libremente aceptadas por el interno que van dirigidas a “evitar la reincidencia” o a capacitarlo para vivir respetando la ley. En este último caso estaríamos hablando de métodos de tratamiento relacionados con la psicología, medicina, pedagogía, psico-psiquiatría o sociología, entre otras.

En mi experiencia, he llegado a considerar que hasta las más sencillas y básicas actividades relacionadas con la organización del centro como son respetar un horario, mantener la limpieza, organizar la entrada y salida de personas en el centro, control de mercancías y organización de la carga y descarga en muelles, almacenes, mantenimiento y conservación del centro de su mobiliario y enseres, movimientos de internos u otras similares, aparentemente desligadas del área de tratamiento, los funcionarios de vigilancia participan de forma activa educando al interno en sus desviaciones, corrigiendo los desajustes observados y marcando la línea adecuada para poder vivir en correcta convivencia, a la vez que suponen una carga de responsabilidad y adaptabilidad del recluso al medio y sin su correcto ejercicio y necesaria supervisión nunca podría conseguirse el ansiado buen orden que debe de regir la vida de todos los establecimientos penitenciarios.

Por lo que respecta a los funcionarios en la relación que mantienen directamente con los internos, el art 309. b del Reglamento Penitenciario de 1981 (aún vigente en este aspecto) les obliga a “conocer a los internos de la Unidad, informar sobre su comportamiento y atender o cursar sus peticiones según corresponda” y el art. 310.d del mismo texto legal también aporta un nuevo paso ligando el régimen al tratamiento cuando señala que deben “observar la conducta de los internos, conocerles personalmente y proporcionar las informaciones que sobre los mismos les sean requeridas”, lo que les implica directamente en tareas específicas conducentes al conocimiento del recluso y a la mejora de sus actitudes, evitando que la figura del funcionario de servicio interior sea un mero policía o vigilante que contribuye exclusivamente a garantizar el orden del módulo o de la unidad.

La inclusión del Encargado de Departamento en los Equipos Técnicos y del Jefe de Servicios en la Junta de Tratamiento da garantía a la plena integración del régimen en el campo del tratamiento al participar como miembros activos en estos órganos decisorios.

Otro de los aspectos, como ya he citado, que considero clave en la correcta interrelación entre tratamiento y seguridad es el que está relacionado con la transmisión de valores en la educación de la persona, como algo innato de la naturaleza humana, y en este aspecto todos los funcionarios intervienen con los internos, día a día, en su quehacer diario uniendo y unificando los objetivos y planteamientos laborales de las áreas de seguridad y de tratamiento.

En este sentido, si analizamos la propia definición que la Real Academia de la Lengua Española da al concepto de educación entendiéndola como una actividad encaminada a “dirigir, encaminar o doctrinar” o a “enseñar los buenos usos de urbanidad y cortesía” es patente que todos los funcionarios de servicio en todas y cada una de las unidades contribuyen en grado máximo a hacer efectiva la reeducación o educación de los internos ejerciendo una constante y continuada labor pedagógica.

El propio Código Deontológico de Instituciones Penitenciarias referencia una serie de valores que los funcionarios deben de tener en el ejercicio de su profesión, cuyo receptor, en última instancia es el propio interno. La transmisión de valores ligados al respeto, a la responsabilidad, ejemplaridad, imparcialidad, integridad, objetividad, sentido de la justicia, transparencia en sus actuaciones, veracidad, lealtad, tolerancia y comprensión, competencia y eficiencia, asunción de buenos usos de urbanidad y cortesía ligados al mantenimiento de la higiene, el orden de la celda, el respeto a los horarios, saber compartir espacios particulares y comunes u otros valores similares contribuyen a la consecución de una convivencia correcta con los demás y hacen de todos los profesionales que trabajan en el medio penitenciario auténticos maestros.

Sin embargo, es en el apartado que la Ley y el Reglamento Penitenciario dedican al fomento y al estímulo a la participación de los internos en las diversas actividades organizadas por el centro penitenciario donde quizás sea más evidente y palpable la unión seguridad-tratamiento al prescribir los sistemas de participación de los internos en “*actividades de orden educativo, recreativo, religioso, laboral, cultural o deportivo*” (art. 24 L.O.G.P) y a la consideración del trabajo como un derecho y un deber del interno (art. 29.1 L.O.G.P.) y es en este tipo de actividades donde confluyen actuaciones conjuntas del área de tratamiento y de seguridad.

La implicación de los funcionarios de seguridad en el tratamiento de los reclusos y una mejor coordinación entre la seguridad y el tratamiento de los centros penitenciarios ha sido facilitada aún más, si cabe, con la concepción que del tratamiento ha hecho el Reglamento Penitenciario de 1996, en su art. 110, al ofrecer una visión más moderna y amplia² del mismo, tras la adopción de objetivos más pragmáticos y modestos, quizás, que los que la propia Ley Orgánica General Penitenciaria sostiene, entre los que pueden citarse asegurar unas condiciones de vida digna, minimizar los efectos nocivos del internamiento y potenciar los contactos con el mundo exterior, así como asegurar una oferta de actividades a los internos tendentes a potenciar sus conocimientos y compensar sus déficits personales, dando un mayor peso al componente resocializador frente al clínico y con ello evitar la problemática ligada a la falta de ocupación de los internos y los problemas que esta carencia ha conllevado desde siempre.

En los 40 largos años de vigencia de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria entiendo que han existido algunos hitos importantes, por el impulso que en su momento dieron o siguen dando a la interconexión tratamiento-seguridad, y que paso a referenciar:

El programa POI (Programa de Ocupación Integral), surgido en el año 1991 que, consciente de la problemática que aportaba la ociosidad al medio penitenciario apostaba por conceder un inmenso valor formativo, didáctico y de aprovechamiento a la estancia vital del interno en los centros penitenciarios y a la ocupación integral, obligando a coordinarse los profesionales de las áreas ligadas al tratamiento y a la seguridad, concienciando a los directivos de todos y cada uno de los centros penitenciario en el valor del trabajo, la formación y la ocupación de los internos junto con la gran carga de responsabilidad que ello les significaba.

2 Manual de derecho penitenciario, Luis Fernández Arévalo y Javier Nistal Burón, pág. 536 a 539

Este programa implicó a todo el personal penitenciario en el seguimiento diario de todas y cada una de las ocupaciones del recluso, creó un Equipo Coordinador de la Ocupación (E.C.O) integrando a los profesionales del área de seguridad en las actividades de reinserción, como más tarde recogería el Reglamento de 1996 cuando incluyó a los funcionarios de vigilancia en los Equipos Técnicos, donde, hasta aquel momento no habían figurado nunca (como ya se ha indicado). También hizo un análisis de los recursos humanos existentes en los que se definían todos los profesionales que intervenían en cada actividad, **entremezclando los profesionales ajenos a la institución**, los profesionales adscritos al área de tratamiento y los profesionales adscritos al área de seguridad. En él se establecían las funciones atribuidas a cada recluso en sus correspondientes ocupaciones y su evaluación, que tenía correspondencia con unos incentivos tasados. Para optimizar los recursos trataba de dimensionar adecuadamente el número de internos adscritos a cada actividad, la asignación de horarios a cada una de ellas, evitando los solapamientos, a la vez que buscaba la compatibilidad de toda la programación conjunta del centro. Por ello considero que significó un paso adelante en lo que iba a ser el nuevo diseño de los programas que en este momento existen en los centros.

En el momento actual y como un paso más en la perfecta interrelación entre la Seguridad y el Tratamiento surgen los denominados módulos terapéuticos y concretamente las denominadas U.T.Es. (Unidades Terapéuticas Educativas) donde existe una perfecta integración de los mejores usos y buenas prácticas penitenciarias y donde muchos profesionales ligados al área de seguridad encuentran una nueva dimensión de su trabajo actuando como verdaderos terapeutas, conjugando las actividades regimentales y las específicamente tratamentales en una misma persona o profesional. Todo ello con el ánimo de conseguir que los internos superen las deficiencias que les han conducido a su actividad delictiva y hacerlos vivir sanamente en libertad evitando los consumos de sustancias tóxicas que tanto daño hicieron en sus vidas. Las UTEs conforman un perfecto escenario donde los profesionales de seguridad con alta cualificación formativa y gran conocimiento del medio son capaces de desarrollar cometidos que van más lejos de las meras tareas de tipo mecánico ligadas al ámbito de la seguridad implicándose también en aspectos íntimamente ligados al área tratamental y de modificación de la conducta humana.

Los equipos multidisciplinares creados en las UTEs e integrados por todos los trabajadores de los distintos ámbitos profesionales de la institución, en los que se concede una especial relevancia al papel desempeñado por los funcionarios de vigilancia, conforman una perfecta simbiosis de la seguridad y el tratamiento ligados por el único objetivo de la mejora del recluso. El seguimiento de las personas y la creación de la figura del Tutor desempeñada por los funcionarios de vigilancia constata la completa implicación del área de seguridad en la de tratamiento, significando un cambio de rol del vigilante que pasa a ser educador y permite la asistencia al interno las 24 h. del día.

Voy a referirme también al significado que han llegado a tener los denominados “Módulos de Respeto” dentro de la integración de la Seguridad y del Tratamiento como realidades perfectamente compatibles.

Son los Módulos de Respeto, según los definieron sus iniciales creadores en el Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas “un sistema de organización de la vida en prisión útil, realista, generalizable para la consecución de los objetivos terapéu-

ticos, formativos, educativos y de convivencia de la institución penitenciaria. Son programas de intervención con instrumentos, dinámicas, estructuras y pautas de actuación y evaluación definidas y sistematizadas”.

El papel de los funcionarios de vigilancia va a ser fundamental en el desarrollo y funcionamiento del modelo, donde es precisa una absoluta implicación en su organización, participando en el seguimiento y control de los grupos de actividades organizadas, cediendo, en parte, algunas de sus responsabilidades en manos de los propios internos, estableciendo compromisos con ellos de cara a gestionar su propia responsabilidad, y comprobar, finalmente, cómo la información facilitada por los propios reclusos en los diversos aspectos de la vida diaria se corresponde con la realidad (número de internos asistentes a cada actividad, material existente, etc.).

Los módulos terapéuticos y los módulos de respeto han supuesto un paso más en la forma de organizarse dentro de la prisión, suponen la **implicación del interno** en el funcionamiento de la vida de su propio módulo y en las actividades que en él se desarrollan. Este tipo de iniciativas inciden de forma muy positiva en un mayor crecimiento de su autoestima y en una mejor preparación para su proceso de reinserción social.

Indudablemente, todos estos esfuerzos obedecen a un deseo de conseguir que el penado sea capaz de volver a la sociedad sabiendo respetar la ley y, todas las actuaciones que se están dando en este sentido, han propiciado una corriente de opinión en observadores externos que consideran el sistema penitenciario español como uno de los más humanizados y progresistas del mundo.

No quiero hacer una relación extensa de los múltiples programas existentes en los centros penitenciarios en los que los funcionarios de seguridad y tratamiento interactúan, porque sería una lista ilimitada, pero sí quiero reconocer el inmenso valor y mérito que tiene hacer programas conjuntos en los módulos de régimen cerrado donde las dificultades, en todos los sentidos, se incrementan en grado máximo. Es en estos módulos o unidades donde el concepto de seguridad y todo lo que ella significa alcanza sus cotas más altas en el ejercicio de la actividad diaria. No cuestionaré el valor de los programas de tratamiento que allí se desarrollan y el apoyo que la seguridad debe de darles pero no se debe dejar de ser rigurosos siempre en el ejercicio de todas y cada una de las actividades ligadas al concepto de la seguridad y especialmente a las que afectan a estas unidades. No hacerlo podría **significar el retorno a dolorosas experiencias** que ya hemos tenido y que, lamentablemente, pueden seguir existiendo, dada la alta peligrosidad de las personas que a estas unidades son destinadas.

Todo el recorrido que he hecho por los conceptos de seguridad y tratamiento me llevan a una simple conclusión: “sin seguridad no existe tratamiento y sin tratamiento no existe seguridad”.

Para finalizar, y desde mi particular perspectiva, considero que llevamos muchos años gozando de extraordinarios centros penitenciarios, medios adecuados, personal penitenciario cualificado y una conflictividad verdaderamente escasa (aunque siempre deseemos que sea nula) si tenemos en consideración el volumen de internos y las situaciones diarias susceptibles de ser conflictivas a las que hay que hacer frente. Sin embargo, con frecuencia nos enfrentamos a noticias sobre prisiones magnificadoras de nuestros defectos organizativos o personales y expresivos, con frecuencia, de una alta deslealtad a la institución, que sólo puede comprenderse si se halla ligada a des-

conocidos intereses que son o están lejos de los que la propia institución tiene. Quizás fuera conveniente no olvidar nuestro inmediato pasado, las dificultades superadas, el reencuentro en la búsqueda de objetivos comunes y sobre ellos trazar la vía más correcta para lograr entendimiento, concordia y renovados objetivos y de esta manera seguir mejorando a la institución penitenciaria y a sus internos, que, en definitiva fueron y son el objetivo final por el que se aprobó la vigente Ley Orgánica General Penitenciaria, cuya efectividad ha quedado manifiesta.

BIBLIOGRAFÍA:

- Caballero, Juan José, *La conflictividad en las prisiones españolas: una perspectiva histórica y sociológica*, 1981.
- Cendón Silván, José Manuel; Belinchón Calleja, Esteban; y García Casado, Hendar, *Módulos de Respeto. Manual de aplicación*, 2011.
- *Documentos Penitenciarios, Comunidad Terapéutica Intrapenitenciaria Valencia*, 2006.
- *Documentos Penitenciarios, UTE Villabona*, 2005.
- Fernández Arévalo, Luis; y Nistal Burón, Javier, *Manual de Derecho Penitenciario*, 2012.
- García Valdés, Carlos, *Apuntes históricos del derecho penitenciario español*, 2014.

Asunción Muriel Alonso

Psicóloga del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias
Jefa del Área de Formación

La formación integral durante 40 años de vigencia de la Ley Orgánica General Penitenciaria

Mi primer contacto con la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, fue precisamente ese año. Acababa de terminar la carrera de Psicología y tenía claro que quería dedicarme a la Psicología Clínica de adultos, cuando me enteré que había unas oposiciones a un Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias.

No conocía ni sabía nada del mundo de prisiones, aunque, si sabía que en la Constitución Española en el artículo 25.2 se había establecido que *“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley Penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”*.

En aquel momento, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias estaba ubicada en el Ministerio de Justicia y allí me fui con el objetivo de preguntar en qué consistía esa oposición. Me enteré que se acababa de aprobar por unanimidad en las Cortes Generales una Ley Orgánica General Penitenciaria que por primera vez regulaba el ámbito penitenciario. (Parece que desde el año 1849 con la Ley de Prisiones, no se había aprobado Ley alguna reguladora de este sector, aunque si abundante normativa.). Además, dicha Ley encomendaba a las Instituciones Penitenciarias que su fin principal era la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas privativas de libertad.

Ilusionada, pensé que esto era lo mío, donde, desde mi concepción del ser humano, influenciada por mis estudios psicoanalistas, podía desarrollar lo que pensaba y había estudiado.

Y así, inicié mi trayectoria penitenciaria. Primero, estudiando dicha Ley, entusiasmada con los artículos de la misma, sobre todo los relacionados con el título III, tratamiento penitenciario, pero también con el título II, capítulo II y capítulo X.

Aprobé la oposición en el año 1982 y en abril de 1983 fui por primera vez al Centro Penitenciario donde iba a trabajar.

Os podéis imaginar el regocijo, entusiasmo, ilusión y optimismo con el que me presenté: iba a contribuir con mi trabajo a la reinserción de personas, las iba a estudiar y a tratar con ese objetivo marcado por la Constitución y por la Ley. ¡No podía estar más orgullosa!

No sé si soy capaz de explicar lo que allí vi y sentí. No había equipo técnico, no había Junta de Tratamiento, no había Educadores/as ni Trabajadores/as Sociales. Había un Director, un Subdirector de Régimen, un Administrador y Funcionarios/as de Vigilancia y por supuesto presos/as. Para clarificar un poco mejor la realidad con la que me encontré, describo el siguiente hecho que me pasó: *La puerta que había en el rastrillo y que había que atravesar para entrar al interior del centro donde ya estaban los internos, estaba vigilada por un funcionario, ya mayor según mi apreciación de entonces, que me preguntó dónde iba, le señale que era una nueva compañera suya, psicóloga y que iba a trabajar. Y me contestó: no, no, no puedo dejar entrar a una mujer joven y sola al interior*". Fue necesario que hablara con el Director y los demás funcionarios para que me dejara pasar.

Me enteré que también trabajaba una mujer en el interior, era la Maestra, una funcionaria del entonces Cuerpo de Profesores de EGB de Instituciones Penitenciaria. De alguna forma, casi sin hablar, cuando nos conocimos, supimos que teníamos que trabajar en *equipo* y, así lo hicimos.

En aquel momento, año 1983, había 68 profesores del cuerpo de E.G.B de Instituciones Penitenciarias, por tanto había centros penitenciarios que carecían de maestros. Así mismo, los que había, tenían que atender además de las diversas inquietudes y necesidades educativas de los internos en los niveles básicos, por medio de clases presenciales, todo tipo de gestiones burocráticas, de apoyo, de coordinación y seguimiento de otros estudios, además de las bibliotecas de los centros.

Poco después, se fueron incorporando al centro penitenciario otros funcionarios/as de acuerdo a la normativa de la Ley: una trabajadora social, un educador, un jurista-criminólogo. Y comenzamos de verdad a trabajar en equipo, junto con la colaboración de los funcionarios/as de vigilancia en los programas de tratamiento, formativos, educativos, etc. que éramos capaces de realizar y desarrollar. (Incluso dinámicas de grupos con participación de todos los servicios de la prisión).

Los tiempos estaban cambiando. Lo que marcaba la Ley Orgánica General Penitenciaria nos iba calando a todos.

En la vida hay una serie de hechos que a veces pueden concretarse en deberes o derechos y con respecto de los cuales las personas podemos ser especialmente sensibles. Suelen ser hechos que nos afectan más o menos directamente, en un futuro más o menos cercano y que pueden referirse a cuestiones tan particularmente valoradas como la vida, la familia, la libertad, etc. Cualquier ataque a estos valores puede generar una sensación de inquietud o inseguridad, que menoscaba esas otras sensaciones más genéricas de justicia y libertad. Pero, el personal del centro y también los internos/as

estábamos ya impregnados del espíritu reinsertador de la Ley. Así que nos pusimos a trabajar en equipo con la idea clara de que el primer objetivo a alcanzar, con las personas que se ven privadas de libertad en virtud de una resolución judicial, es que adquieran las capacidades, habilidades y conocimientos que les permitan eliminar las carencias y los déficits, que en muchas ocasiones, han provocado esa situación.

Sabíamos que la Ley Orgánica 1/1979 asigna a la política penitenciaria tres objetivos: la reeducación y reinserción social, la retención y custodia de los detenidos presos y penados y la asistencia social a internos y liberados. También sabíamos que en el apartado de reinserción, dedica un capítulo especial a la enseñanza reglada, a la formación profesional, a la cultura, al deporte o al trabajo en talleres y que, por tanto, teníamos que trabajar y esforzarnos en intentar conseguir al menos que el Centro penitenciario fuera un “hábitat” en el que se hiciera posible el cumplimiento del fin esencial de la reinserción social. Deben crearse espacios interiores en los que sea posible el cumplimiento de ese fin esencial de la institución con los resultados más beneficiosos posibles. Garantizar la seguridad de los internos y mantener su custodia no es un obstáculo que pueda impedir la labor formativa, cultural, deportiva y laboral.

Si el sentido de la Institución Penitenciaria es el de educar y reinsertar a las personas que ingresan en prisión para el cumplimiento de una pena, es evidente que todas las actuaciones que se efectúen en el medio penitenciario han de ir dirigidas a responder a esa idea esencial

La aplicación del modelo resocializador contenido en la Constitución Española, la Ley Orgánica General Penitenciaria y sus posteriores Reglamentos, es sin duda el referente del actuar penitenciario. Por ello el desarrollo del régimen penitenciario debe verse como un complejo de posibilidades ofrecido a los reclusos para trabajar en su propia emancipación, antes que como un programa de tratamiento para cambiar un comportamiento futuro, es decir, como la articulación de una propuesta útil de actividades orientadas, hacia una utilización significativa del tiempo en prisión.

Como equipo “técnico” (maestra, trabajadora social, educador y yo misma) tuvimos que enfrentarnos a algunos obstáculos. La configuración física de los centros de entonces no tenía nada que ver con la de ahora que, afortunadamente ha sufrido fuertes transformaciones, a medida que ha ido evolucionando la concepción global del sistema penitenciario y del sentido de la pena. Sirva decir que las entrevistas las realizábamos en una celda y las dinámicas de grupo en la jefatura de centro que amablemente nos dejaban los funcionarios.

Pero nosotros seguimos trabajando con el tesón y la fuerza que nos inspiraba la Ley Orgánica porque nos la creíamos a “pie juntillas”.

Estábamos totalmente de acuerdo con la concepción de algunos autores del momento, en que la prisión asume la vida total de los internos, que por otra parte, proceden en su mayoría de grupos sociales altamente carenciales, lo que obliga a reconducirlos hacia posiciones personales y sociales de dignidad. En definitiva, *ser capaz de educar desde la privación de libertad para la vida en libertad, haciendo de los reclusos unos ciudadanos libres capaces de vivir pacífica y solidariamente en la sociedad, una vez hayan cumplido las responsabilidades que esa misma sociedad les exige.*

La Ley Orgánica General Penitenciaria, en los arts.59 a 65, define al tratamiento como “*el conjunto de actividades directamente dirigidas a la reeducación y rein-*

serción social de los penados". Señala que su finalidad es "hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal, de llevar una vida sin delito". Los medios a utilizar serían "todos los métodos y técnicas que, respetando siempre los derechos constitucionales no afectados por la condena y la personalidad y dignidad humana de los reclusos, (Art.3 de la Ley), puedan facilitar la obtención de esta finalidad". Su aceptación es voluntaria y permite al interno rechazar cualquier técnica de estudio así como no colaborar en el mismo (Art.61). Es decir, la mecánica del tratamiento según la Ley se funda en tres elementos principalmente: la observación, la clasificación y el tratamiento propiamente dicho. Este se basa en los principios científicos regulados en el Art. 62 de la Ley "estará en relación directa con el diagnóstico de personalidad criminal del sujeto y con el juicio de pronóstico inicial que de él se realice, será individualizado, complejo, programado y tendrá un carácter continuo y dinámico".

En aquel momento, uno de los funcionarios del Cuerpo Técnico al que conocí y siempre admiré, Jesús Alarcón Bravo, definía el tratamiento *como una "ayuda" basada en las ciencias de la conducta, voluntariamente aceptada por el interno, para que en el futuro pueda elegir con mayor libertad*. O sea, para que pueda superar una serie de condicionamientos individuales o sociales, que hayan podido provocar o facilitar la delincuencia. ¡Teníamos una gran labor por delante!

Pasaron unos años y, a comienzos del año 90, se aprueba una Ley, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que dedica un capítulo especial a la educación de adultos y hace una referencia muy especial a la educación de los presos; no en vano introduce una disposición adicional, 10.3, en la se contempla la integración de los profesores de EGB de Instituciones Penitenciarias en el Cuerpo de Maestros de Primaria. Es decir, encomienda la enseñanza reglada de los presos/as a las Administraciones Educativas, incluida su impartición por personal propio y común al de cualquier Centro de Educación de Adultos.

El Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario vigente, introduce las tendencias generales de educación de adultos, entendiéndola en su acepción más amplia como formación integral de la persona, añadiendo a la enseñanza reglada, la cultura, el deporte o la formación profesional ocupacional, con independencia de otros aspectos, en esa visión global e integradora.

El nuevo Reglamento constituyó un estímulo y aliento en nuestro trabajo diario porque, desde nuestra opinión supuso un planteamiento más realista y práctico, ya que pensamos que era muy acertado el nuevo concepto de tratamiento en cuanto a "suplir carencias". En su artículo 110, se establece que para conseguir la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad se deberán diseñar programas formativos orientados a desarrollar las aptitudes de los internos, enriquecer sus conocimientos, mejorar sus capacidades técnicas o profesionales y compensar sus carencias, así como abordar aquellas problemáticas específicas que puedan haber influido en su comportamiento delictivo .

Pero fue el Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, por el que se integran en el Cuerpo de Maestros a los funcionarios perteneciente al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias y se disponen normas de funcionamiento de las unidades educativas de los establecimientos penitenciarios, la norma que ha consolidado la aplicación de esa nueva filosofía de formación integral

en la que se engloba la formación profesional ocupacional como una parte, pero se incluye como un todo, la educación, los programas deportivos, los programas culturales y cualquier otro programa de intervención integral. Nadie duda que la formación, la educación, la cultura, y el deporte, hacen a la persona más “libre”, por eso cuando hablamos de formación integral en el medio penitenciario hablamos de ofrecer los elementos necesarios para que las personas que se encuentran bajo nuestra tutela crezcan como personas buscando desarrollar todas sus características, suplir todas sus carencias y potenciar todas sus actitudes y aptitudes.

En esta línea, desde el año 1999, se elaboran procedimientos específicos que asumen plenamente esa **visión integral de la formación** hasta el punto de que la programación anual de los Centros se adapta, en la medida de lo posible, al calendario escolar. En este nuevo contexto, enseñanza reglada, cultura, deporte, formación para el empleo y cualquier otra actividad educativa constituyen eslabones del itinerario formativo del interno.

Hace unos días leí en prensa que el Director de una Unidad Educativa de un centro penitenciario declaraba a los medios de comunicación lo siguiente: *Nuestro gran objetivo, lo que de verdad queremos, es formar ciudadanos que luchen por trabajar en busca de alternativas, que esto les suponga una oportunidad para cambiar cuando alcancen la libertad. Si logramos que los estudiantes adquieran una capacidad para formarse, habremos conseguido algo, si no, solo tendrán un título. ¡Cuánta razón tiene!*

Desde mi punto de vista, también fue un gran acierto el Real Decreto 1599/2004 de estructura del Ministerio del Interior al separar la Formación integral de la Formación para el empleo (Competencia del entonces Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones penitenciarias). Así, en el artículo 4, encomienda a la Dirección General a través de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria la formación, educación y cualquier otra actividad tendente al desarrollo de la personalidad de los internos en centros penitenciarios y de los liberados condicionales, así como la promoción de los programas culturales y deportivos.

Entiendo, que ello supuso un avance, al hablar de formación integral del adulto en el ámbito penitenciario como un proceso que abarca no solo lo educativo sino también lo cultural y deportivo y otros programas formativos y que, por tanto, la formación integral es un proceso mucho más amplio y complejo del anterior concepto de formación, que hacía referencia principalmente a la formación para el empleo, que es distinta a la formación profesional reglada, (actuales ciclos formativos de grado medio y superior), y que por supuesto tiene también una gran importancia, en cuanto que mejora la cualificación profesional y por tanto la posibilidad de encontrar un trabajo.

En la actualidad, el vigente Real Decreto 952/2018, establece que a la Secretaría General, a través de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social le corresponde la formación, educación y cualquier otra actividad tendente al desarrollo de la personalidad de los internos en centros penitenciarios, así como la promoción de actividades culturales y deportivas, además de la coordinación de los programas de intervención de organizaciones no gubernamentales en los centros penitenciarios.

Hace ya 20 años que ocupo la plaza del Área de Formación y sigo opinando, al igual que muchos autores, que, sin negar que la prisión sea un castigo y que, en cierto modo, sea capaz de ejercer cierto control social, no obstante si es posible intervenir

en ella con éxito a través de acciones que incidan en la mejora de las condiciones del interno, tanto dentro del centro penitenciario, como una vez excarcelado. En general, parece existir una permanente necesidad de justificar la intervención formativa con las personas que la sociedad ha apartado, con la intención de buscar una aceptación general y superar debates que aparecen de forma periódica y que llegan a cuestionar derechos básicos y fundamentales de los reclusos, sobre todo cuando cobran actualidad sucesos relacionados con el medio penitenciario, que suelen provocar cierta alarma social.

Un primer paso para normalizar la formación en los contextos penitenciarios supone, por trivial que parezca, el entenderla como un derecho fundamental de toda persona, indispensable para el pleno desarrollo de las posibilidades en interrelación con el medio social y cultural, y a partir de ahí, crear y desarrollar las condiciones necesarias para garantizar este derecho, fundamentándolo en bases que se asienten en una triple perspectiva ética, pedagógica y legislativa, que determinen acciones encaminadas a ofrecer igualdad de oportunidades a través de un tratamiento diferenciado con el que se consiga la igualdad de resultados, pero lo principal es que tanto la normativa específica penitenciaria como la normativa general existente (concretamente la LOMCE, 8/2013 y el Real Decreto 1203/1999), también están de acuerdo en que la educación en los centros penitenciarios sea pública, sistemática y certificada, en forma de Escuelas de Adultos estables que faciliten a estas personas la posibilidad de acceder a la cultura y el conocimiento, reescribir su historia personal, tomar conciencia y analizar críticamente la lógica del poder y ejercer plenamente sus derechos y responsabilidades como ciudadanos. (Aprendizaje a lo largo de toda la vida). Por ello, en cada centro penitenciario existe una Unidad educativa, gestionada por las Consejerías de Educación de las diferentes Comunidades Autónomas en las que se ubican los centros penitenciarios, y una premisa fundamental de funcionamiento es que se establece la incardinación de la programación educativa con la programación general del centro penitenciario.

Con una población actual aproximadamente de 50.660, en los que el 25,4% son extranjeros y aproximadamente un 7,6% mujeres, es fundamental tener en cuenta en el diseño de la política penitenciaria los conceptos de **diversidad y multiculturalidad**. Por ello, se está haciendo un esfuerzo en diseñar programas formativos que no partan de una referencia estática, sino que sigan un modelo multicultural que camine junto con la creación de espacios para el desarrollo del patrimonio cultural de los diferentes pueblos, culturas y género, dada la diversidad multicultural de la actual población penitenciaria. Es decir, hay que realizar una política formativa que les sea atractiva, estructurada, variada, realista y correctamente planificada, sin olvidar además que ello es un elemento imprescindible como estabilizador del clima social de los centros penitenciarios. Asimismo, es fundamental también el diseño y desarrollo de protocolos de actuación que ofrezcan a las personas que se encuentran en nuestros centros privadas de libertad un servicio de mediación de conflictos e integración cultural, porque con la aplicación de estos programas, el clima de convivencia se relaja y se aprenden nuevos mecanismos que evitan enfrentamientos, y, si se producen son encauzados de forma adecuada por los mediadores (formación de funcionarios, personal voluntario e incluso internos/as).

Según el Real Decreto citado, la distribución de competencias entre las Administraciones Educativas y Penitenciarias será la siguiente: Las Administraciones Educati-

vas prestarán el servicio educativo en los centros penitenciarios radicados en su ámbito territorial de acuerdo con las necesidades y peculiaridades de la actividad educativa que se desarrolla en dichos centros. No obstante lo anterior, el personal docente de las Administraciones Educativas se somete a las normas de control y seguridad que rigen en los Centros Penitenciarios y proporcionará, a través de su responsable la información y resultados del proceso educativo siempre que le sean requeridos por el interlocutor del Establecimiento Penitenciario. En cuanto a la Administración Penitenciaria: Ofertará las instalaciones en las que ha de llevarse a cabo la actividad docente, asegurará la dotación económica para financiar los gastos de funcionamiento, realizará con su propio personal la programación y gestión de las actividades culturales, incluida la Biblioteca, la formación profesional ocupacional, las actividades deportivas y cualesquiera otras que formen parte del itinerario formativo del interno. Asimismo, se establecen mecanismos de coordinación entre las Administraciones Educativas y Penitenciarias con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo en las condiciones adecuadas. Actualmente todas las Comunidades Autónomas han aprobado Reales Decretos de traspaso de los maestros (excepto Ceuta y Melilla por pertenecer al Ministerio de Educación).

Posteriormente, se han suscrito Convenios marcos de colaboración con cada Administración Educativa Autonómica. Asimismo, la enseñanza Universitaria en los Centros Penitenciarios se instrumenta, con carácter integral, a través de un convenio tripartito, hasta ahora, entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación y la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Este curso académico, 2018-2019, en enseñanza reglada no universitaria, universitaria y otras enseñanzas hay estudiando 15.530 internos, el 39,6%, y mujeres 1.885, el 61,7%. Asimismo, durante el año pasado en los programas para la igualdad de derechos entre hombres y mujeres: Programas de investigación y coordinación entre las distintas instituciones, entidades y ONG que colaboran y trabajan con mujeres para el avance en las mejoras de intervención. Programas de sensibilización y difusión sobre la violencia de género. Programas para atender y apoyar a las mujeres víctimas de los malos tratos. Programas de apoyo social a las familias de las mujeres presas, ha tenido una participación siguiente la siguiente:

PARTICIPANTES EN LOS PROGRAMAS DURANTE EL AÑO 2018				
TRIMESTRE	PROGRAMA 1	PROGRAMA 2	PROGRAMA 3	PROGRAMA 4
PRIMERO	1.181	4.994	1.785	705
SEGUNDO	643	1.783	938	537

A lo largo de este pasado año 51 centros penitenciarios han contado con equipos de animación a la lectura, se han realizado 626 actividades y/o estrategias relacionadas con la animación a la lectura, al tiempo que se han desarrollado 151 conferencias a cargo de reconocidos autores, a pesar de que no hay un funcionario especializado en las bibliotecas, estas cifras son posibles gracias a *buen hacer* de los funcionarios/as.

No podemos entender la formación integral que se desarrolla en los centros penitenciarios sin hacer referencia a las Entidades Colaboradoras y ONG que en completa coordinación con la Institución Penitenciaria, principalmente desde que se crea los Consejos

Sociales Locales y el Consejo Social Penitenciario (Orden INT/3191/2008), desarrollan programas de intervención. En el actual bienio intervienen en los establecimientos penitenciarios 901 entidades, que desarrollan 1.044 programas con 7.850 voluntarios.

Recuerdo que un día, no hace mucho, alguien con un puesto de responsabilidad en la administración me comentaba que no entendía la implicación de los trabajadores del medio penitenciario y me preguntó: *qué podía aprender yo de un preso/a*. Le contesté que, aun hoy, estamos trabajando con el espíritu de una Ley Orgánica General Penitenciaria vigente, y de plena actualidad en su concepción del ser humano. Que seguimos pensando que siempre hay que estar dispuesto a escuchar, comprender y reconocer las emociones (actitudes, creencias, sentimientos, etc.) de la otra parte y a reconocer y aceptar las propias, por ello creo que viene bien recordar el lema con el que en la Secretaría General se inició hace unos años una campaña de fomento de la participación educativa: *Enseñar a leer es encender fuego; cada sílaba que se deletrea es una chispa* (Magdalena de Santiago Fuentes de Soto).

Como propuestas para el presente y sobre todo el futuro, siempre en el marco de la Ley Orgánica General Penitenciaria, entiendo que podríamos hacer un análisis de los aspectos específicos de la política penitenciaria: normativa general sobre la materia, problemática principal, desarrollo de la nueva Legislación etc., Todo ello, referido al aspecto de gestión de la política de intervención, organización, ambiente, inquietudes del personal, calidad del servicio y evaluación de los sistemas de funcionamiento y, tener en cuenta la máxima de que *“el rendimiento laboral aumenta cuando te implicas, te implicas cuando participas, y participas cuando sabes que te exigen y, te lo piden” y con el propósito de realizar mejoras, en su caso, y conseguir la eficacia en orden a la consecución de objetivos*.

Una propuesta es ampliar y tutelar una **política de desconcentración** de la gestión en los Centros Penitenciarios: No se puede realizar un análisis integral de la política penitenciaria, proyectando la organización existente de los servicios centrales en los centros penitenciarios, que en definitiva se construyen como unidades organizativas ejecutoras de la política penitenciaria. Así, agruparíamos las funciones de los centros en torno a dos áreas funcionales: unas **Principales**: Tratamiento, Educación, Formación, Deporte y Cultura, Trabajo, Asistencia Social de internos, liberados y sus familias) y otras **Instrumentales**: Régimen, Sanidad y Servicios Generales.

Las ventajas de este enfoque funcional son múltiples: Se proporcionaría una visión **global** de la institución. Permitiría establecer objetivos por áreas, en las que estarían implicados todos los medios y recursos aplicados. Se podrían valorar aspectos que desde la óptica actual es imposible y podrían asignarse los costes a las áreas funcionales y a los objetivos.

Lo importante sería modificar la organización actual configurando unas unidades de gestión intermedias, que se encargarían fundamentalmente de apoyar a la sede central en sus labores de impulso y coordinación de la labor de los centros. La existencia de estas unidades, como eslabón intermedio, permitiría descargar a la sede central de una parte de estas labores, así como asesorar técnicamente a los centros y ejercer un control más directo sobre los mismos, lo que puede significar una mejora de su propia gestión. Para que tuviera un resultado óptimo se debería implantar gradualmente, ser pilotado muy directamente desde la sede central, con instrucciones adecuadas, una metodología muy elaborada, asesoramiento puntual y el establecimiento de sistemas

de control, a través de unos servicios de inspección penitenciaria, separando en dos unidades distintas la función estrictamente de cumplimiento de la labor sectorial de la función de control de gestión y de auditoría operativa.

En resumen se trataría de: establecer objetivos comunes en políticas públicas referidas al campo de la formación integral, educación, cultura, deporte, formación profesional, trabajo, etc., utilizando patrones y métodos de actuación homogéneos. Planificar la gestión, los objetivos y en definitiva la línea de actuación del trabajo, ejecutándolo en equipo y actuando de forma especializada en las áreas funcionales de organización. Mejorar la eficiencia, transparencia y contención del gasto. La coordinación con otros servicios sociales, al igual que el incremento de la colaboración con otras organizaciones no gubernamentales, facilitaría las intervenciones penitenciarias, involucrando a la sociedad en su tarea, lo cual redundaría en beneficio de todos, porque tarde o temprano, el interno/a vuelve al medio de donde salió y cuanto mejor preparado/a esté para afrontar su inserción social, más posibilidades tendrá de no caer en la exclusión.

El fomento de la comunicación en la organización funcional del sistema penitenciario presume e implica un cambio institucional, y no tan sólo de *iniciativa personal individual*, en los estilos de trato a los internos para lograr las metas de control y de tratamiento básicas de la legislación penitenciaria. Es decir, *la aplicación conjunta de marketing junto con procesos de comunicación interna y externa, posiblemente permita que mejore la gestión de la Administración Penitenciaria en su doble papel reinsertador y custodial y se mejore la calidad de su servicio como servicio público que es* y además, las relaciones a través de la información, de la comunicación, como sistema concreto de funcionamiento de la organización, debe ser introducido en el medio penitenciario como parte de una política profesional renovada que pretenda atender con seriedad parcelas y objetivos más extensos y complejos del trato y tratamiento de los reclusos.

En estos 40 años de la Ley Orgánica General Penitenciaria y treinta y seis de mi vida laboral en el medio penitenciario, y, aunque sea necesario realizar en el futuro alguna modificación a la norma para adaptarla a los nuevos tiempos, todavía la vivo como principio básico y general que marca mi realidad penitenciaria y, pienso que seguirá vigente en su esencia durante mucho tiempo. Así me consta que lo vivimos los trabajadores penitenciarios, jóvenes y no tan jóvenes.

Las nuevas generaciones también lo agradecerán.

BIBLIOGRAFÍA:

Alonso Seco, J.M.; y González, G., La Asistencia Social y los Servicios Sociales en España, BOE, Madrid, 2000.

Bueno Arús, F., Derecho y Sociedad. El Mundo de la prisión, Sevilla, 1995.

Cano, A.; y González, A., Clima Social Institucional en reclusos. Actas del I Congreso de la Sociedad Española para el estudio, prevención y tratamiento de la delincuencia, 1993.

Crespo, P., Actitudes del personal de prisiones hacia su trabajo y hacia los reclusos, Tesis doctoral, Universidad de Deusto, 1997/1998.

García Valdés, C., Comentarios a la Legislación penitenciaria, Civitas, 1995.

- Legislación Penitenciaria, Tecnos, 2007.

Garrido Genovés, V., Pasado, presente y futuro de la intervención con delincuentes. En Estudio, prevención y tratamiento de la delincuencia.

Garrido, V.; Stangeland, P.; y Redondo, Principios de Criminología, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999.

Nistal Burón, J., Derecho Penitenciario, Aranzadi, 2016.

Yuste, A., Situación en la que se encuentran los módulos de mujeres. Comparecencia del D.G. de II.PP. ante las Cortes Generales, marzo 1999.

Javier Nistal Burón
Director General de Ejecución Penal y Reinserción Social

La individualización penitenciaria de la pena. Consecuencias y efectos en la ejecución penal.

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN

II.- EL PRINCIPIO DE “INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA”. EFECTOS EN LA EJECUCIÓN PENAL

1. Aspectos generales

2. Efectos del principio de “individualización científica” en el cumplimiento de la condena

2.1. En la forma de cumplir la condena (la intensidad de la pena)

2.1.1. El cumplimiento en la modalidad de internamiento

2.1.2. El cumplimiento en la modalidad de semilibertad

2.2. En el tiempo de cumplimiento de la condena (la duración de la pena)

2.2.1. Modificación cuantitativa de la duración de la condena

2.2.2. Modificación cuantitativa de la estancia en prisión

III.- CONCLUSIÓN

IV.- BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN

El actual sistema penitenciario español se inicia en el año 1979, con una importantísima reforma penitenciaria, en plena transición democrática, ante las dificultades por las que atravesaba este sistema penitenciario en aquellos momentos, tal y como ponía de manifiesto el Informe de fecha 28 de Marzo de 1978, elaborado por una “Comisión especial de investigación de establecimientos penitenciarios” constituida, al efecto, en el Parlamento español, en el que se hacía referencia a las principales carencias de las que adolecía el sistema penitenciario en aquellos momentos.

Este año 2019, en el mes de septiembre, se cumplen 40 años de la entrada en vigor de la norma que abordó la reforma penitenciaria en España, la Ley orgánica general penitenciaria 1/1979 de 26 de septiembre (BOE 5-10-1979), que constituye el marco normativo específico de la ejecución de las penas privativas de libertad en nuestro País. A pesar de su longevidad, ha permanecido casi inalterable durante estos ocho lustros, pues solamente ha sufrido esta ley penitenciaria, cinco pequeñas modificaciones en su articulado. En concreto, en los artículos 29 y 38, por Ley Orgánica 13/1995, de 18 de diciembre, en el artículo 76 (aptdo. 2.h), por Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, en el artículo 56, por Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio y en el artículo 72 (aptados. 5 y 6) por la LO 7/2003, de 30 de junio¹.

Esta norma penitenciaria –la 1/1979– fue la primera de las leyes orgánicas de la democracia, además, fue aprobada, por aclamación unánime, lo que simbólicamente le dota, si cabe, de mayor legitimidad popular. El hecho a haber sido la primera de las leyes orgánicas, tras la aprobación de la Constitución, demuestra la importancia que se le confirió entonces a esta regulación legal, como el instrumento que con mayor realce podía poner de manifiesto el decidido compromiso de la sociedad española con la deficitaria realidad carcelaria de aquellos momentos.

La nueva Ley penitenciaria ofreció un planteamiento progresista y, sin duda, revolucionario en defensa de la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad y de su preocupación por la garantía de los derechos e intereses jurídicos de los reclusos, no afectados por la condena, todo lo cual posibilitó un cambio sin precedentes del mundo penitenciario en España en aquellos tiempos de nuestra transición política de la dictadura a la democracia.

La nueva ley supuso un importante cambio en el derecho penitenciario, al que confirió una autonomía que no tenía hasta entonces, equiparándolo a la legislación penal y la procesal. El articulado de la nueva ley penitenciaria, que se basó en las Recomendaciones de Naciones Unidas, del Consejo de Europa, y en los Acuerdos internacionales sobre derechos humanos sobre el tratamiento de los reclusos, introdujo muchas innovaciones en el ámbito del cumplimiento de la condena, entre ellas,

¹ Por la Ley Orgánica 13/1995, de 18 de diciembre, se modifican los artículos 29.2 (periodo de descanso para las internas embarazadas que se igualó al resto de las mujeres) y 38.2 (que rebaja la edad de los niños a 3 años); por la Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, se modifica el artículo 76 apdo. 2.h), que introduce la figura del Juez Central de Vigilancia penitenciaria; por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, se modifica el artículo 56 (para cursar estudios a distancia a través de la UNED); y por la LO 7/2003, de 30 de junio, se modifica el artículo 72 (aptados. 5 y 6) que regula, por primera vez en el ámbito del cumplimiento de la pena privativa de libertad, la exigencia de reparar el daño material causado a la víctima del delito y, en algunos casos –terrorismo y delincuencia organizada– también el daño moral para acceder al régimen de semilibertad que supone el 3º grado de clasificación penitenciaria.

destacan como más importantes: la consagración expresa del principio de legalidad, la implantación de la figura del Juez de Vigilancia, la instauración del tratamiento como principal elemento operativo para hacer efectiva la recuperación social del delincuente, la consideración de que el recluso no es un ser separado de la sociedad, la implicación de ésta en el proceso de recuperación social del delincuente, etc. Sin embargo, con ser todas estas innovaciones importantes, la de mayor trascendencia de las que introdujo la ley penitenciaria, en el ámbito de la ejecución penal, fue el denominado principio de “*individualización científica*”, heredero de los sistemas progresivos, y basado, como ellos, en la diferenciación de distintos grados de tratamiento, a los que se accede mediante la correspondiente clasificación penitenciaria y, que se cumplen conforme a unos modelos diferentes de régimen de vida.

Este modelo de cumplimiento de la pena privativa de libertad –*la individualización científica*– tiene como objetivo principal en nuestro sistema penitenciario la incorporación del penado al orden social por medio de la aplicación del tratamiento penitenciario, inspirado en las técnicas propias de las ciencias de la conducta. Este modelo, creado por la ideología resocializadora, permitió introducir un sentido más humanitario en el cumplimiento de la pena, renunciando, en parte, a los contenidos retributivos de la misma, basados, hasta ese momento, en la idea de la culpabilidad del autor y del castigo proporcionado a dicha culpabilidad.

El modelo individualizado de cumplimiento de la condena es determinante, tanto en la forma de cumplir la condena, como en la duración efectiva de la misma en prisión, hasta tal punto que dos condenas de la misma duración impuestas a dos personas distintas, pueden cumplirse de una forma tan diferente, que en un caso, el penado puede que permanezca todo el tiempo de la condena en el centro penitenciario y en un régimen de vida restrictivo y limitado, y el otro, por el contrario, puede que cumpla, solamente en prisión, la mitad de la pena impuesta y, además, parte de ese tiempo pueda hacerlo en un régimen de vida de semilibertad, que le permita salir diariamente del centro penitenciario y volver al mismo, solamente a pernoctar. Hasta ese punto pueden llegar las diferencias en la forma de cumplir la condena.

Estas diferencias en la intensidad de la pena y en su duración efectiva en prisión, dependen de este modelo de “*individualización científica*” cuyos efectos pretendo explicar en este artículo, que está escrito con motivo del 40 aniversario de la ley penitenciaria, cuya trayectoria me ha tocado vivir muy de cerca, pues me incorporé a la Institución penitenciaria como funcionario, recién entrada en vigor esta norma, y he tenido la fortuna de haber desempeñado durante ese espacio de tiempo en la misma algunos destinos de responsabilidad, que me han permitido conocer la realidad penitenciaria desde muy cerca.

II.- EL PRINCIPIO DE “INDIVIDUALIZACIÓN CIENTÍFICA”. EFECTOS EN LA EJECUCIÓN PENAL

1. Aspectos generales

El artículo 72.1 de la ley penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre (LOGP), establece que “*las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de indivi-*

dualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código Penal". El sistema de "individualización científica" es heredero de los denominados sistemas progresivos cuya idea principal radicaba en la disminución que la intensidad de la pena va experimentando como consecuencia de la buena conducta y del comportamiento positivo del recluso, atravesando distintas etapas, que iban desde el aislamiento celular hasta la libertad condicional; donde el recluso tenía en su mano la posibilidad, con su trabajo y conducta, de ganar más o menos lentamente las etapas sucesivas de una mayor libertad, hasta culminar el proceso evolutivo con su liberación definitiva.

El sistema "individualizado" guarda con los sistemas progresivos la semejanza de estar, como aquellos, estructurado en fases o grados, aunque se diferencia, fundamentalmente, en la flexibilidad que permite este sistema –el individualizado– frente a la rigidez del sistema progresivo, donde el interno tiene que empezar el cumplimiento de la condena, obligatoriamente, en un determinado grado inicial para luego ir avanzando hasta el grado final de forma progresiva.

El sistema "individualizado" parte de un estudio científico de la personalidad del interno, mediante el empleo de métodos de prospección y diagnóstico característicos de las ciencias de la conducta, para ubicar a cada penado en el grado de clasificación, que mejor se acomode a su perfil criminológico y a sus posibilidades de readaptación, de modo que no sólo es factible, sino obligado clasificar inicialmente al penado en un grado superior si sus condiciones personales lo aconsejan, sin necesidad de pasar un tiempo predeterminado en ninguno de los grados previos. En el sistema de "individualización científica", la ejecución de la pena se diseña como una actividad dinámica, en la que se aplican diversas modalidades de régimen de vida y formas diferentes de tratamiento en función de las características personales del reo y de los recursos y posibilidades del sistema.

Las características más destacadas de este sistema "individualizado" son, entre otras: la existencia de libertad de elección de fase o grado en el momento clasificatorio inicial, pudiendo el penado ser clasificado en cualquiera de los previstos -1º, 2º, o 3º-; la no exigencia de tiempos ni mínimos ni máximos para el pase de un grado a otro y, el establecimiento de una diversidad de regímenes de vida, de tal forma que a cada grado de clasificación le corresponde un régimen de vida propio -cerrado, ordinario o abierto-.

2. Efectos del principio de "individualización científica" en el cumplimiento de la condena

Como ya hemos anticipado en la Introducción, el sistema "individualizado" condiciona, tanto la intensidad del cumplimiento de la condena, como la duración efectiva de la misma en prisión, en los términos que vamos a tener ocasión de explicar a continuación.

2.1. En la forma de cumplir la condena (la intensidad de la pena)

El sistema de "individualización científica" se fundamenta en un elemento básico, cual es la clasificación penitenciaria en grados, que es la resolución más decisiva para

la ejecución penal y que condiciona la forma en la que se cumple la condena en nuestro sistema penitenciario. Para orientar esta delicada tarea no se establecen, sin embargo, criterios materiales concretos, sino variables de muy genérica enunciación que dejan a la Administración Penitenciaria un amplio margen de valoración para determinar, en cada caso y circunstancia, el grado de clasificación penitenciaria que mejor se ajuste al penado.

En principio, y en los términos que establece el Reglamento Penitenciario, Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero (RP), serán clasificados en segundo grado los penados en quienes concurren unas circunstancias personales y penitenciarias de normal convivencia, pero sin capacidad de vivir, por el momento, en semilibertad (art. 102.3 RP). La clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad. Solamente, en relación con la clasificación en primer grado, la normativa penitenciaria reglamentaria establece criterios de decisión más precisos, debido al carácter de excepcionalidad que tiene en el diseño general de la normativa penitenciaria la aplicación a un interno de este grado de clasificación –el primer grado- y de su correspondiente régimen de vida –el régimen cerrado-. Es esta excepcionalidad del 1º grado, la que determina que la Administración no disponga de un margen de discrecionalidad tan amplio como en los demás grados de clasificación, con el objeto de que sus decisiones sean susceptibles de un control más riguroso, que pueda provenir de posibles abusos o arbitrariedades en el ejercicio de las potestades que tiene conferidas la Administración en la normativa penitenciaria para configurar la ejecución de la pena privativa de libertad.

Es el artículo 63 de la ley penitenciaria, el que enuncia con carácter general las variables que la clasificación penitenciaria debe tomar en cuenta en general y que son: la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno; la duración de la pena y medidas penales; el medio al que probablemente retornará el penado y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento. Se valora, por lo tanto, para efectuar la clasificación penitenciaria: el tipo criminológico del interno; sus características psicológicas y su entorno familiar; se analiza también su entorno social y el medio en que desenvuelve su vida, a los efectos de determinar las posibilidades reales que desde el punto de vista socioeconómico tiene para normalizar su vida; y se introduce como variable la propia duración de la pena que ha de cumplir, es decir, la gravedad de la misma, como elemento que ha de ser valorado, conjuntamente, con los restantes a la hora de hacer un juicio de ponderación adecuado.

Este último elemento de valoración -la duración de la pena- es uno de los aspectos que más debate suscita. Hay autores que entienden que la gravedad y duración de la pena no deben ser tomados en consideración al efectuar la propuesta de clasificación de un interno, pues hacerlo supondría sobreponer las exigencias de prevención general a la finalidad constitucional de reeducación y reinserción social. Tal interpretación, a mi juicio, no resulta convincente; no cabe duda que el legislador ha optado, claramente, por introducir la gravedad de la pena como elemento relativamente importante en el proceso valorativo que precede a la decisión de clasificación penitenciaria; lo contrario hubiera sido negar la evidencia de que la pena de prisión debe de tener un contenido afflictivo mínimo, acorde con una sana interpretación del principio de proporcionalidad de las penas. Indudablemente, el dato de la extensión de la pena

impuesta debe ser valorado conjuntamente con el resto de variables que confluyen en el proceso de clasificación y, aunque, en teoría, no goza de preeminencia sobre los restantes valores, ello no significa que pueda ser legítimamente ignorada.

Partiendo de un análisis conjunto de todas las variables referenciadas, la Administración penitenciaria tomará la decisión correspondiente sobre el grado de clasificación, que será el que determine la modalidad del régimen de vida del interno que, en definitiva, conllevará una u otra forma de cumplir la condena (art. 72.2 LOGP) en las distintas modalidades previstas en la normativa penitenciaria, que van desde la modalidad más restrictiva del denominado régimen cerrado a la más flexible del régimen abierto.

2.1.1. El cumplimiento en la modalidad de internamiento

La ejecución de la pena de prisión en su modalidad de internamiento, constituye la modalidad más específica de la pena de prisión, no en vano responde a la propia naturaleza de esta pena, que no es otra que la de apartar, temporalmente, al infractor del resto del grupo social. Esta modalidad de ejecución tiene, a su vez, dos variantes, en consideración al régimen de vida que el recluso tenga en cada caso -según sea su grado de clasificación-. El grado segundo, que conlleva el régimen de vida ordinario y el grado primero, que conlleva régimen de vida cerrado.

Las normas propias del régimen ordinario, vienen reguladas de forma pormenorizada en el artículo 76 y siguientes del Reglamento penitenciario, donde se establecen unos principios programáticos genéricos, que deben ser orientadores del desarrollo de la convivencia en los Establecimientos penitenciarios, dichos principios están basados en algunas de las siguientes ideas prioritarias:

Se parte del principio de que los internos destinados a estos Centros ordinarios tienen una actitud favorable al tratamiento.

Sobre la base de esta concepción principal, los principios de seguridad, orden y disciplina tendrán su razón de ser y su límite en el logro de una convivencia ordenada de los internos.

La distribución de la población reclusa en estos Centros se ajustará a las necesidades o exigencias del tratamiento, o a los programas de intervención y a las condiciones generales del Centro, siempre respetando los criterios de separación interior del artículo 16 de la ley penitenciaria².

El trabajo y la formación tendrán la consideración de actividad básica en la vida del Centro.

2 Artículo 16 de Ley penitenciaria. "Cualquiera que sea el centro en el que tenga lugar el ingreso, se procederá, de manera inmediata, a una completa separación, teniendo en cuenta el sexo, emotividad, edad, antecedentes, estado físico y mental y, respecto de los penados, las exigencias del tratamiento. En consecuencia: a) Los hombres y las mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen. b) Los detenidos y presos estarán separados de los condenados y, en ambos casos, los primarios de los reincidentes. c) Los jóvenes, sean detenidos, presos o penados, estarán separados de los adultos en las condiciones que se determinen reglamentariamente. d) Los que presenten enfermedad o deficiencias físicas o mentales estarán separados de los que puedan seguir el régimen normal del establecimiento. e) Los detenidos y presos por delitos dolosos estarán separados de los que estén por delitos de imprudencia.

Por último, se posibilita que los internos participen en la programación de actividades que pueden ser obligatorias o voluntarias, para lo que se organizará un plan de ocupación.

Por su parte, las normas propias del régimen cerrado están recogidas en los artículos 93 y 94 del Reglamento penitenciario, cuyas características principales es que el principio de seguridad impregna toda la vida regimental de estos Centros, lo que conlleva, entre otras limitaciones, la restricción de las comunicaciones, la supresión de los permisos de salida y la reducción de las actividades en común de los internos.

Este régimen de vida más restrictivo y limitativo tiene prevista la existencia de modalidades en el sistema de vida de los internos, según las características de éstos y los grados de control que sea necesario mantener sobre los mismos, fijando, en cada caso, limitaciones de las actividades en común y del número de internos participantes en las mismas. Estas modalidades son dos: la modalidad de vida cerrada y la modalidad de vida especial; la diferencia entre ambas radica en unas mayores limitaciones y en unas especiales medidas de control, en atención a las características de mayor peligrosidad y/o inadaptación de los internos al régimen ordinario.

No obstante, a pesar de estas mayores exigencias de seguridad y control de este régimen de vida -el cerrado-, la normativa penitenciaria prevé también para los internos que lo tienen aplicado, unos modelos de intervención y tratamiento, que de forma realista abundan en la ejecución de actividades educativas, recreativas, culturales, ocupacionales, deportivas o de formación compatibles con las necesidades de seguridad intrínsecas a este tipo de Departamentos, que permitan a internos de estas características evolucionar hacia un comportamiento adaptado³.

2.1.2. El cumplimiento en la modalidad de semilibertad

Es una modalidad de cumplimiento de la pena de prisión, de acuerdo con la cual los internos pueden disfrutar de la posibilidad de abandonar la prisión durante el día y regresar a ella sólo para dormir, e incluso, ni siquiera deben hacerlo en los supuestos que estén sometidos a los denominados controles telemáticos⁴. Esta modalidad del cumplimiento de la pena privativa de libertad -el 3º grado-, en apariencia, desvirtúa la propia naturaleza de la misma, lo que puede suponer, en cierta forma, dejar vacío el sentido de la condena impuesta por los Tribunales, por lo que consciente la Administración penitenciaria de esta problemática jurídica, ha arbitrado la necesidad de que todas las resoluciones que posibiliten el acceso al sistema de cumplimiento en semilibertad, por esta clasificación en 3º grado, sean comunicadas al Ministerio Fiscal, para que este organismo valore la legalidad de las mismas y su adecuación a las

3 La última reforma introducida en el Reglamento penitenciario por el Real Decreto 419/2011, expresamente, establece la exigencia de que en los centros con módulos o departamentos de régimen cerrado se diseñará un programa de intervención específico que garantice la atención personalizada a los internos que se encuentren en dicho régimen, por equipos técnicos, especializados y estables.

4 Artículo 86.4 del Reglamento Penitenciario. "En general, el tiempo mínimo de permanencia en el Centro será de ocho horas diarias, debiendo pernoctarse en el Establecimiento, salvo cuando, de modo voluntario, el interno acepte el control de su presencia fuera del Centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración Penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente, en cuyo caso sólo tendrán que permanecer en el Establecimiento durante el tiempo fijado en su programa de tratamiento para la realización de actividades de tratamiento, entrevistas y controles presenciales".

exigencias de la ejecución conforme al sistema de individualización, que preconiza nuestro ordenamiento penitenciario.

El régimen de vida propio de este grado de tratamiento –el tercer grado- tiene tres modalidades, en atención a su amplitud: el denominado régimen pleno, el restringido y el telemático.

El régimen pleno. Está regulado en el art. 83 del R.P., y separado en las fases o modalidades de vida, que determinen las Juntas de Tratamiento de los Centros penitenciarios donde cumplen condena estos internos, que son los denominados Centros de integración social (CIS), según las características de los internos y los grados de control a mantener durante sus salidas al exterior. Los principios programáticos que regulan este régimen de vida, propio del 3º grado de clasificación, se fundamentan en el principio de la confianza como elemento inspirador, la aceptación por parte de los internos de las normas regimentales y el compromiso de respetarlas, así como la ausencia de vigilancia y de controles rígidos.

El régimen restringido. Para determinados casos en los que los internos que están clasificados en 3º grado de tratamiento no dispongan de trabajo en el exterior, existe un régimen de vida restringido, cuya principal característica es la de su carácter de provisionalidad, para que el interno por sí mismo, o por medio de otras personas, u organizaciones inicie la búsqueda de un medio de subsistencia para el futuro, o en su defecto inicie los contactos con alguna asociación o institución pública o privada de protección y tutela para su apoyo o acogida en el momento de su salida en libertad.

Por último, el régimen de vida bajo control telemático. Previsto en el artículo 86.4 del RP, que permite a los internos clasificados en 3º grado la posibilidad de no volver a pernoctar a la prisión, siempre y cuando acepten estar controlados por la Administración penitenciaria a través de un dispositivo telemático⁵.

Existen otras modalidades de cumplimiento, conceptuadas como formas especiales de ejecución en la normativa reglamentaria en su Título VIII, que podemos agrupar, según su finalidad y objetivo, en tres categorías:

La primera, encaminada a poder utilizar los recursos extrapenitenciarios existentes en la sociedad como instrumento para el tratamiento de determinados colectivos de internos (las Unidades Dependientes y las Unidades Extrapenitenciarias).

La segunda, encaminada a la protección y fomento de los valores familiares en el ámbito penitenciario (las Unidades de Madres y los Departamentos Mixtos).

Y la tercera, encaminada a dar la asistencia adecuada, tanto asegurativa, como terapéutica a las personas que habiendo cometido un hecho delictivo, no son imputables, pero que tienen la peligrosidad suficiente como para no poder permanecer en libertad (las Unidades Psiquiátricas).

2.2. *En el tiempo de cumplimiento de la condena (la duración de la pena)*

La duración de la pena es un problema que se plantea en nuestro ordenamiento punitivo en dos momentos diferenciados. El primero, el judicial, que sobre un catálogo de penas correspondientes a los distintos delitos, con estricta sujeción al principio de

⁵ Vid.: nota a pie de página número 4

legalidad, el Juez o Tribunal determina la pena correspondiente, en el caso concreto, dentro de los límites rígidos o flexibles fijados por la ley penal, individualizándose así la sanción punitiva. El segundo, el ejecutivo, que corresponde a la Administración penitenciaria, y que bajo un amplio principio de flexibilidad, adecua la pena tanto cualitativa, en los términos que hemos visto, como cuantitativamente a las circunstancias personales del penado *-principio de individualización científica-* propio de nuestro sistema penitenciario, que a continuación veremos.

2.2.1. Modificación cuantitativa de la duración de la condena

Una vez impuesta la pena en vía judicial y cumplida una parte en régimen de internamiento, el sistema individualizado permite su suspensión para el disfrute de la salida en libertad condicional. Esta suspensión exige la concurrencia de una serie de requisitos de distinta naturaleza, unos relacionados con el tiempo de extinción de la condena, otros con la evolución positiva del interno y, otros con un pronóstico de comportamiento futuro, dando lugar a distintos supuestos de anticipación de la salida de prisión para el disfrute de la libertad condicional. Estos distintos supuestos conforman las distintas modalidades de libertad condicional reguladas en el Código penal (CP).

La primera modalidad, es la libertad condicional básica, regulada en el apartado primero del artículo 90.1 del CP, donde se establece que “El juez de vigilancia penitenciaria acordará la suspensión de la ejecución del resto de la pena de prisión y concederá la libertad condicional al penado que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que se encuentre clasificado en tercer grado.
- b) Que haya extinguido las tres cuartas partes de la pena impuesta.
- c) Que haya observado buena conducta.

Para fundamentar esta decisión, el Juez de vigilancia penitenciaria valorará criterios tales como: la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración delictiva, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas.

La segunda, la libertad condicional adelantada a los 2/3 de la condena, regulada en el apartado segundo del artículo 90 del CP, cuando el penado realice actividades laborales, culturales u ocupacionales durante el cumplimiento de la condena, bien de forma continuada, bien con un aprovechamiento del que se haya derivado una modificación relevante y favorable de aquellas de las circunstancias personales relacionadas con la actividad delictiva previa del recluso.

La tercera, la libertad condicional cualificada, prevista en el apartado segundo del artículo 90.2 del CP, que permite sobre el plazo de las 2/3 partes de la condena, a propuesta de Instituciones penitenciarias y previo informe del Ministerio Fiscal y de las demás partes, una vez extinguida la mitad de la condena, un adelantamiento de hasta un máximo de 90 días por cada año transcurrido de cumplimiento efectivo de condena, cuando la actividad del interno, referida anteriormente, sea continuada.

La cuarta, la libertad condicional de internos primarios, regulada en el apartado 3 del artículo 90 CP, que incluye un supuesto privilegiado de acceso a la libertad con-

dicional que será aplicable a los penados primarios, es decir, a aquéllos que cumplen su primera condena en prisión, siempre y cuando hayan sido condenados a una pena corta -que no supere los tres años de duración-. En estos casos, se adelantaría la posibilidad de obtener la libertad condicional al cumplimiento de la mitad de la condena. Este régimen favorable para la delincuencia primaria no será aplicable a los penados que lo hayan sido por la comisión de un delito contra la libertad e indemnidad sexual.

La quinta, la libertad condicional de terroristas y crimen organizado (art.90.8 CP). En estos casos, a los autores de estos delitos se les exige, además, de los requisitos generales para poder ser suspendida el resto de la pena y concedida la libertad condicional, mostrar signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además la colaboración activa con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, para atenuar los efectos de su delito, para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que hayan colaborado. Estas circunstancias se podrán acreditar mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia, así como una petición expresa de perdón a las víctimas del delito.

La sexta, la libertad condicional de septuagenarios y enfermos incurables. Regulada en el artículo 91 del CP, como institución de corte humanitario con una diferencia entre la situación de “enfermo muy grave con padecimientos incurables” y de “enfermo terminal en peligro inminente de muerte”. La diferencia es trascendental, pues significa que mientras al “enfermo muy grave con padecimientos incurables” el único requisito de que se le dispensa para la suspensión de la ejecución del resto de la condena y la concesión de la libertad condicional es el del cumplimiento del tiempo mínimo exigible (3/4, 2/3 partes de la condena o en su caso, la mitad), lo que supone el penado deberá cumplir el resto de los requisitos (3º grado, buena conducta y pronóstico favorable de reinserción social); sin embargo, cuando se trata de un enfermo terminal en peligro inminente de muerte, se puede prescindir de cualquier requisito -también del 3ª grado- ya que, por un lado, el propio deterioro de la salud hace prácticamente imposible que el sujeto vuelva a delinquir y, por otra parte, resulta absurdo plantearse la reinserción social de quien está a punto de morir.

La séptima, la libertad condicional a los condenados a la nueva pena de “prisión permanente”, regulada en el artículo 92 del CP, exigiéndose, además de los requisitos generales, el cumplimiento de un período efectivo de condena, que con carácter general, se cifra en un mínimo de 25 años, ampliable a 28, 30 o 32 años; cumplidos estos espacios de tiempo se procederá a revisar la situación del penado cada dos años. Esta revisión exige de un procedimiento oral contradictorio en el que intervendrán el Ministerio Fiscal y el penado asistido de abogado.

2.2.2. *Modificación cuantitativa de la estancia en prisión*

Es lo que algunos autores⁶ denominan modificaciones “cualitativas” de la condena, frente al nítido concepto de las modificaciones “cuantitativas” -reducciones-. Con

6 GONZÁLEZ CANO, Mª Isabel, “La ejecución de las penas privativas de libertad”, Tirant Monografías, Valencia, 1994.

independencia del alcance que se desee dar a este concepto, se pueden considerar como modificaciones cuantitativas de la estancia en prisión a todas aquellas figuras que, sin entrañar una reducción de la duración de la condena en sí, reducen o aminoran la duración del tiempo de estancia en prisión, al posibilitar la excarcelación del penado sin custodia, antes de la extinción de su responsabilidad por el cumplimiento íntegro de su condena.

Así sucede en los supuestos de los permisos de salida -ordinarios y extraordinarios, y permisos terapéuticos de los internados judiciales y, en los casos de aquellas salidas autorizadas sin custodia, que pueden tener lugar, durante la ejecución, tales como, los desplazamientos o traslados en autogobierno, que pueden tener lugar por cambio de Centro de destino mediante traslado al nuevo Centro de cumplimiento desde el Centro de origen, o bien para práctica de diligencias en órganos judiciales, o bien para acudir a centro hospitalario extrapenitenciario, ya sea por razón de realización de consulta, de pruebas diagnósticas, o para ingreso por hospitalización las salidas puntuales en el desenvolvimiento de un programa de tratamiento determinante de la aplicación del principio de flexibilidad contemplado en el artículo 100.2 del RP.; los supuestos de autorizaciones de salida estables, con sujeción en el marco del régimen abierto -art. 86 RP-, y los casos de los permisos de fin de semana en el marco del régimen abierto -art. 87 RP-.

III.- CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, podemos decir que la individualización de la pena como forma de cumplimiento de la misma, que introdujo como innovación la ley penitenciaria en el año 1979, superó la rigidez y generalización de los sistemas progresivos y permitió instaurar un nuevo modelo de ejecución penal que desde ese año 1979, ha sido una realidad en el sistema penitenciario español con notable éxito, como lo denotan los indicadores utilizados para valorar la “bondad” de un sistema penitenciario, como son el indicador de la reincidencia y el indicador de la ausencia de conflictividad en los centros penitenciarios.

En cuanto al primero, -el indicador de la reincidencia- en este contexto de la individualización y en el marco del principal objetivo que tiene encomendada la pena privativa de libertad, que es la finalidad resocializadora del penado, la aplicación efectiva del tratamiento penitenciario individualizado, como instrumento para conseguir dicha finalidad, ha permitido reducir los índices de reincidencia penitenciaria a niveles del 31%, que mirado desde el punto de vista positivo, supone que un 69% de las personas que pasan por prisión y salen en libertad no vuelven a la cárcel. Esos índices bajan al 16% de reincidencia e incluso por debajo, cuando los penados han seguido, de forma exitosa, algunos de los programas tratamiento de alto valor reinsertador, que existen en nuestros Centros penitenciarios, como son los programas relacionados con la superación de la adicción a las sustancias tóxicas, que se siguen en las denominadas Unidades terapéuticas educativas.

En cuanto al segundo, -la ausencia de conflictividad- también, la individualización en la ejecución penal ha dado sus frutos positivos en otro de los objetivos que cumple la pena privativa de libertad, cual es el de la retención y custodia de los internos, que tiene como indicador positivo el de conseguir una convivencia ordenada y

pacífica de los internos en los centros penitenciarios, donde afortunadamente desde hace ya muchos años los incidentes más graves, como son los motines, los secuestros, las muertes violentas entre internos, prácticamente, han desaparecido. Es este clima de convivencia ordenada el que permite avanzar, sin duda, en la implantación de programas de todo tipo que existen en los Centros penitenciarios y que tan buenos resultados positivos están dando.

Estas ventajas para el sistema penitenciario de este modelo individualizado de ejecución penal, determinó que en la reforma del Reglamento penitenciario del año 1996, se potenciara su aplicación mediante la introducción del denominado “principio de flexibilidad” en el artículo 100.2 de la citada norma reglamentaria. Este principio de flexibilidad que permite la combinación de regímenes de vida de los distintos grados de clasificación existentes -1º grado, 2º grado y 3º grado-, posibilita ahondar más aun en una individualización más personalizada del cumplimiento de la pena, lo que contribuye, sin duda, a la utilidad del sistema penitenciario, al permitir que internos con posibilidades de acceder al tercer grado pasen un periodo de prueba en un régimen ordinario asimilado al abierto; y por otro lado, evita la clasificación en primer grado de aquellos internos para quienes los motivos que justifican una restricción de su régimen ordinario de vida puede contrarrestarse con limitaciones parciales menores que el aislamiento que conlleva el régimen cerrado.

En esta línea individualizadora de la ejecución penal habrá que seguir caminando en el futuro, incorporando al ordenamiento jurídico penitenciario nuevos instrumentos, además de los ya existentes, que posibiliten la adaptación del cumplimiento de la condena a las circunstancias propias y particulares de cada interno, lo que habrá de ser tenido en cuenta, sin lugar a dudas, en una futura reforma de la Ley penitenciaria, que ya ha sido puesta sobre la mesa en dos ocasiones en los últimos años.

IV.- BIBLIOGRAFÍA

ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, Francisco Javier; FERNÁNDEZ ARÉVALO, Luis; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Miguel Francisco; Código Penitenciario EDITORIAL Aranzadi, SA 2012.

CERVELLÓ DONDERIS, Vicenta: Derecho penitenciario 4ª Edición. EDITORIAL Tirant lo Blanch. Valencia 2016.

FERNÁNDEZ ARÉVALO, Luis; NISTAL BURÓN, Javier: Derecho penitenciario EDITORIAL Aranzadi, S.A. 2016.

FERRER GUTIÉRREZ, Antonio; Manual práctico sobre ejecución penal y Derecho penitenciario doctrina, jurisprudencia y fórmulas. EDITORIAL Tirant lo Blanch, 2011.

GARCÍA VALDÉS, Carlos

Apuntes históricos del Derecho penitenciario español. Edifoser. Madrid 2014.

La legislación penitenciaria española: orígenes y Ley Orgánica General Penitenciaria. Anuario de derecho penal y ciencias penales, Tomo 68, Fasc/Mes 1, 2015, págs. 63-78.

GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, Faustino NISTAL BURÓN Javier. LA HISTORIA DE LAS PRISIONES. De Hamurabi a la Cárcel electrónica. TIRANT LO BLANCH. Valencia 2015.

MONTERO HERNANZ, Tomás; Legislación penitenciaria comentada y concordada. EDITORIAL La Ley Actualidad 2012.

NISTAL BURÓN, Javier; El sistema penitenciario español de un vistazo. EDITORIAL Grupo Criminología y Justicia, 2016.

TÉLLEZ AGUILERA, Abel, Los sistemas penitenciarios y sus prisiones, EDISOFER, Madrid, 1998.

Florencia Pozuelo Rubio

Jefa de Área de Programas Específicos de Tratamiento

Los Programas Específicos de Tratamiento, rindiendo homenaje a los 40 años de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- EL TRATAMIENTO, CAMINO HACIA LA REINSECCIÓN. III.- LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS, PILARES DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO. IV.- REFLEXIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

Los Programas Específicos de Tratamiento, como su propio nombre indica, se sitúan dentro de la esfera del *“tratamiento penitenciario”* al que la Ley Orgánica 1/1979 de 23 de septiembre, General Penitenciaria dedica su Título III.

El Tratamiento es definido por la Ley (art. 59.1) como *“el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados”*, siguiendo la orientación que la Constitución Española en su art. 25.2, atribuye a las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad.

En el punto segundo del mismo artículo, la Ley también señala que el tratamiento *“pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general”*.

Al profundizar en el contenido de este artículo, los legisladores no pudieron decir tanto en tan pocas palabras. No solo nos muestra el camino por el que ha de transcurrir toda la actuación penitenciaria desde el momento del ingreso del interno en prisión, sino que además se tenga en cuenta su carácter social. De esta forma, toda la orientación ha de dirigirse a su reingreso en la sociedad, con la indicación de que se le vaya

preparando para ser capaz de subvenir a sus necesidades, respetarse a sí mismo y al entorno social.

Este es el objetivo prioritario que, desde hace 40 años, tiene tras de sí la Administración Penitenciaria. Aunque a lo largo de todos estos años se han ido desarrollando actuaciones múltiples y diversas en la consecución del mismo, no ha podido alcanzarse en todos sus términos.

Para poder valorar la importancia que al tratamiento penitenciario otorgó la Ley como herramienta hacia el objetivo de la reinserción y su transcendencia en la política penitenciaria, señalamos una breve reseña de la legislación penitenciaria hasta su publicación.

Desde los textos de la *Edad Media* en los que se consideraba la prisión como mero lugar de custodia hasta que se celebrase el juicio y se ejecutara la pena, hasta la *Edad Moderna* y, en concreto en los comienzos del siglo XIX, donde los legisladores sitúan el fin de la vigencia de la normativa medieval y en el que ya pasa a considerarse la prisión como pena sustantiva y no como mero lugar de custodia, se ha dado una abundante producción legislativa penitenciaria hasta llegar a la LOGP.

Sin duda, toda la legislación anterior a la Ley, y de acuerdo al momento histórico y social en el que se iban promulgando, se ha ido otorgando a las prisiones de un mayor espíritu humanitario y de sentido utilitario hacia la libertad.

En este contexto y por la especial sensibilidad y transcendencia que tuvieron las reformas puntuales que realizó la **Directora General de Prisiones Victoria Kent** al entonces vigente *Reglamento Penitenciario de 1930*, merece destacar entre otras: mejora de la alimentación de los reclusos, libertad de conciencia, libertad condicional a los septuagenarios que ofrecieran garantías de hacer una vida honrada en libertad, creación del Instituto de Estudios Penales y retirada de los grillos, hierros y cadenas de sujeción. Estos metales se fundieron para la realización de una escultura a **Concepción Arenal**¹ situada en el parque del Oeste de Madrid.

Siguiendo la estela de la importancia que iba otorgándose al tratamiento penitenciario, el *Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1948* regula la creación de la Prisión Central de Observación para la eficacia del tratamiento de los reclusos, aunque no se convertirá en una realidad hasta el año 1967, con la denominación de *Central Penitenciaria de Observación*.

En el siguiente *Reglamento de 1956* se incorpora por primera vez las Reglas Mínimas aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (Ginebra, 1955). La idea del tratamiento reformador se recoge ya en este Reglamento.

Entre las diversas reformas de este Reglamento, cabe destacar por su importancia al tratamiento, la *reforma de 1968* en el que se alza la idea de tratamiento peniten-

1 Concepción Arenal (1820-1893) Licenciada en Derecho, periodista y escritora. Fue la primera mujer que recibió el cargo de visitadora de cárceles femeninas. Hasta entonces un puesto ocupado en exclusiva por hombres. A lo largo de su vida y obra denunció la situación de las cárceles de hombres y mujeres, la miseria en las casas de salud o la mendicidad y la condición de la mujer en el siglo XIX. Murió en Vigo, Pontevedra, donde fue enterrada. Es su epitafio consta probablemente su frase más celebre "Odia el delito y compadece al delincuente", que resume su visión de los delincuentes como el producto de una sociedad reprimida y represora.

ciario basado en el estudio científico de la personalidad del interno y se regulan los Equipos de Observación para preventivos y los de Tratamiento para los penados.

Para poder hacer efectivo lo regulado en la normativa anterior, en el año 1970 se crea el *Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias* (Ley 39/1970 de 22 de diciembre sobre Reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios²).

El *reglamento de 1977* por el que se modifica el de 1968 es fruto del cambio político producido en España tras la muerte de Franco y la necesidad de responder a una realidad social distinta como se establece en la propia exposición de motivos³, otorgando gran relevancia al tratamiento y al carácter reinsertador del delincuente.

Como anunciaba la reforma de 1978, la Ley se publica al año siguiente, en septiembre de 1979, siendo la primera Ley después de ser aprobada la Constitución Española (6 de diciembre de 1978).

El papel que la nueva Ley otorga al tratamiento es primordial, considerándolo como el instrumento preciso y esencial para conseguir el objetivo de la reeducación y reinserción social en coherencia con el mandato de la Constitución.

Desde un enfoque clínico, lo define como el conjunto de medios proporcionados por las diversas ciencias de la conducta que marcaran la intervención diaria a realizar con el *interno para que llegue a ser capaz de vivir; con conciencia social, una vida sin delito* (art. 61).

Como hemos ido viendo, el concepto y la filosofía del tratamiento penitenciario se han ido introduciendo de manera sucesiva en las anteriores modificaciones reglamentarias. Sin embargo, no ha sido hasta la aprobación de la Ley, cuando se da un paso firme, pasando de los modelos regidos por el orden y la disciplina a un modelo en el que el que se incorpora la intervención del interno como herramienta cotidiana de la organización de la vida penitenciaria.

Incluso la Ley, con el fin de dar al tratamiento un papel protagonista y principal en la configuración de la realidad penitenciaria, opto por destacar, claramente al tratamiento, dedicándole específicamente el Título III, separándolo de las actividades

2 En la exposición de motivos de dicha Ley se establece que: "La actual estructura de los Cuerpos de Prisiones, establecida por Ley de dieciséis de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, no resulta ya la adecuada para poder atender a las distintas funciones especializadas ahora encomendadas a la Administración Penitenciaria, que incorporó a su ámbito, en virtud del Decreto ciento sesenta y dos/mil novecientos sesenta y ocho, de veinticinco de enero, la utilización de nuevos métodos para atender a los problemas de reeducación y readaptación social de los delinquentes, lo que supone, como es obvio, contar con los oportunos cuadros de especialistas para poder aplicar las nuevas técnicas de observación y tratamiento y las correspondientes a una adecuada asistencia social, como complemento necesario de aquéllas.

Los conocimientos especiales de quienes integran el Cuerpo serán: Criminología, Psicología, Pedagogía, Psiquiatría, Endocrinología, Sociología y Moral".

3 "...la reforma es relativamente limitada en su extensión.... en espera de que en un futuro próximo pueda elaborarse una ley general penitenciaria....las instituciones penitenciarias tienen como tarea principal la corrección del delincuente y la total reinserción social de los sentenciados.... para ello se cuenta con unos cuerpos, dentro de las instituciones penitenciarias que, a su tradicional entrega y vocación, han de unir, cada vez en mayor medida, una preparación técnica que les capacite para llevar a cabo la misión difícil e ingrata, por incomprensible, de conseguir, por encima de cualquier otra consideración, la definitiva reinserción del interno en la comunidad social a la que pertenece. Esta tarea ha de hacerse con la constante preocupación de que cada decisión en el mundo penitenciario sea profundamente justa, pues nadie necesita más de la auténtica justicia que quien por haber delinquido se separó de ella".

regimentales y de las prestaciones de la Administración (normativa de régimen, trabajo, asistencia sanitaria, religiosa, instrucción y educación, etc.) a las que dedicó el Título II. En definitiva, los aspectos regimentales los subordina a garantizar el orden y la seguridad para conseguir una ordenada convivencia que posibilite la realización de las actividades de tratamiento (art. 41).

Desde la publicación de la Ley hasta nuestros días, la Administración Penitenciaria ha ido modificando la configuración de su realidad e incorporando de manera progresiva las actividades de tratamiento como herramienta sustancial del quehacer diario en la vida penitenciaria.

Quizás, no ha podido lograrse con la celeridad que la Ley pretendía, ya que para ello se hacía necesaria una importante dotación de medios materiales y humanos que en el momento de aprobación de la ley, la Administración Penitenciaria carecía.

Las mejoras arquitectónicas que se han ido realizando a lo largo de estos años, que han favorecido por un lado, las condiciones humanas y de habitabilidad y por otro, la optimización de los espacios y prestaciones, como la incorporación cada año de un mayor número de especialistas en las ciencias de la conducta, ha ido posibilitando cada vez más el acercarse a este ambicioso objetivo.

En ello estamos y lo seguiremos intentando sin caer en el desaliento de que podamos aproximarnos cada vez más a su cumplimiento. A ello también contribuye, dentro del concepto de tratamiento, los denominados Programas Específicos de Tratamiento.

II.- EL TRATAMIENTO, CAMINO HACIA LA REINSERCIÓN

El concepto clínico del tratamiento otorgado por Ley, de acuerdo a los enfoques médicos-biológicos y a las teorías criminológicas clínicas imperantes en los años 70 y 80⁴, fue dando paso a un enfoque psico-educativo y social.

El vigente *Reglamento Penitenciario de 1996* que aborda una reforma completa al Reglamento de 1981, señala en la exposición de motivos en relación al tratamiento que este Reglamento *“incorpora a su texto los avances que se han ido produciendo en el campo de la intervención y tratamiento de los internos, consolidando una concepción del tratamiento más acorde a los actuales planteamientos de la dogmática jurídica y de las ciencias de la conducta, haciendo hincapié en el componente re-socializador más que en el concepto clínico del mismo. Se opta por una concepción amplia del tratamiento que no sólo incluye las actividades terapéutico-asistenciales, sino también las actividades formativas, educativas, laborales, socioculturales, recreativas y deportivas, concibiendo la reinserción del interno como un proceso de*

4 . Las críticas al enfoque clínico se basaron en que era un modelo generado desde la medicina y en concreto desde la psiquiatría. Cualquier alteración psicológica del comportamiento se interpreta como signo o síntoma de una enfermedad orgánica subyacente y, el tratamiento ira dirigido a eliminar o reducir el agente patógeno. No se tenía en cuenta la incidencia de factores contextuales. Al mismo tiempo las teorías de la personalidad criminal se basaban en una categorización de los individuos en base a características o atributos similares (tipologías psiquiátricas según el temperamento y el aspecto). Entre ellas cabe destacar las teorías de los psiquiatras Sheldon y Kretschmer y el criminólogo francés Pinatel que consideraba que la personalidad del delincuente estaba integrada sobre cuatro variables: agresividad, labilidad, influencia afectiva y egocentrismo. Estas teorías fueron criticadas por ser a la vez generalistas y reduccionistas.

formación integral de su personalidad, dotándole de instrumentos eficaces para su propia emancipación”.

*“Para llevar a cabo la ejecución del tratamiento se exige por parte de la Administración Penitenciaria **ampliar la oferta de actividades y programas específicos para los reclusos**, potenciando las prestaciones dirigidas a paliar, en lo posible, las carencias y problemas que presentan los internos y, en definitiva, evitando que la estancia de los internos en los centros penitenciarios constituya un tiempo ocioso y perdido”.*

Esta concepción amplia, diversa e integral del tratamiento a su vez también responde a las transformaciones sociales notables que se han ido produciendo respecto a las existentes en 1981 como así señala la exposición de motivos en cuanto al cambio del perfil de los internos: *El notable incremento de la población reclusa, con una mayor presencia de mujeres, extranjeros y envejecimiento de los internos, el cambio de perfil sociológico de los reclusos con predominio de la criminalidad urbana y suburbana, la irrupción de la aparición del fenómeno de la delincuencia organizada con capacidad suficiente para desestabilizar la seguridad y el buen orden de los establecimientos, así como la aparición de nuevas patologías con especial incidencia en la población penitenciaria (drogadicción y SIDA)”.*

El Reglamento de 1996 constituyó una profundización de la finalidad constitucional reafirmando la vía tratamental como la herramienta esencial para conseguir la reeducación y reinserción, ampliando el concepto esencialmente psicológico establecido en el reglamento de 1981.

III.- LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS, PILARES DEL TRATAMIENTO PENITENCIARIO

En consonancia con la evolución del concepto de tratamiento, en el Art. 110 del *Reglamento de 1996* se señalan cuales son los elementos del tratamiento para la consecución de la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad: a) Se diseñarán *programas formativos* orientados a desarrollar las aptitudes de los internos, enriquecer sus conocimientos, mejorar sus capacidades, técnicas o profesionales y compensar sus carencias; b) Se utilizarán los *programas y las técnicas de carácter psicosocial* que vayan orientadas a mejorar las capacidades de los internos y a abordar aquellas problemáticas específicas que puedan haber influido en su comportamiento delictivo anterior y c) Se potenciará y facilitará los *contactos del interno con el exterior* contando, siempre que sea posible, con los recursos de la comunidad como instrumentos fundamentales en las tareas de reinserción.

La ejecución de estas tareas de tratamiento se confiere a los Equipos Técnicos (Art. 111). Para ello se contará con la colaboración del resto de los profesionales del ámbito penitenciario y *se encomienda a la Administración Penitenciaria desarrollar modelos de gestión que incentiven la participación de todos los empleados públicos para lograr programas de tratamiento eficaces.*

El Art. 112 establece la participación voluntaria del interno en el tratamiento, señalando que se estimulará a la misma y que el interno que no colabore o no acepte colaborar en las técnicas de estudio de su personalidad no podrá ser objeto de consecuencias disciplinarias o de regresión de grado.

En el Capítulo II (artículos 113 a 117 y bajo la denominación de “Programas de Tratamiento”, se enumera una serie de actividades que se realizarán en los establecimientos o fuera de ellos: salidas programadas, grupos en comunidad terapéutica (para grupos determinados de internos, cuyo tratamiento lo requieran), programas de actualización especializada (para internos dependientes de sustancias psicoactivas), así como programas específicos de tratamiento para delitos contra la libertad sexual.

3.1. Impulso y desarrollo de los Programas Específicos de Tratamiento

En los Centros Penitenciarios y de manera tradicional, se venían realizando actividades fundamentalmente en las áreas educativas, ocupacionales, recreativas, culturales y laborales, cuya finalidad era conseguir la ocupación del interno, aunque suplían también determinadas carencias que los internos presentaban.

Es a partir de la Ley cuando comienzan a ponerse en práctica las primeras experiencias de tratamiento penitenciario, entre las que destacaron la Unidad de Jóvenes de Alcalá de Henares y la Comunidad Terapéutica de Ocaña II. De igual forma en los años 90 se fueron implantando programas de tratamiento en algunos centros penitenciarios como los denominados programas de contingencias ambientales y programas de competencia social.

En el ámbito de las drogodependencias, señalar la importancia de la Circular 5/1995, de 15 de febrero, sobre política global de actuación en materia de drogas en Instituciones Penitenciarias y que, por primera vez, supuso un abordaje completo de las toxicomanías en prisión.

Posteriormente y ya en los comienzos de los años 2000 y a iniciativa de la Dirección General, se pusieron en marcha de forma experimental en algunos centros penitenciarios, programas específicos dirigidos al tratamiento de delincuentes sexuales (desde 1999 a 2005, en 8 centros) y en el año 2001 se implantó el programa de violencia de género también en 8 Centros Penitenciarios, si bien, finalizada su ejecución, no continuó realizándose.

Ya en el **año 2004**, los nuevos responsables de la Secretaría General, marcan como uno de los objetivos prioritarios dentro de las líneas de su actuación política, el impulso a las actividades y programas específicos de tratamiento.

Mantener ocupado al interno de forma provechosa durante el tiempo de internamiento y que pueda ser de utilidad para el momento de su reinserción social, se convierte en el eje prioritario de la Secretaría General. La implantación generalizada de actuaciones específicas para determinados sectores de la población penitenciaria, el abordaje terapéutico para el tratamiento de problemáticas específicas que presentaban algunos de estos grupos o bien por el tipo de delito cometido, así como la incentivación hacia la participación de actividades durante su internamiento, fueron los objetivos a conseguir en el medio penitenciario.

Para el **diseño de los Programas Específicos de Tratamiento**, se formaron grupos de trabajo integrados por profesionales de diferentes especialidades del campo de las ciencias de la conducta provenientes de centros penitenciarios. La mayoría de estos programas han sido publicados. En el momento actual, se sigue la misma metodología en el diseño de los nuevos programas.

En los Servicios Centrales de la Secretaría General, se crea un *Área de Diseño, Seguimiento y Evaluación de Programas Específicos de Tratamiento que tiene como funciones: impulsar la implantación de los programas en los centros penitenciarios, el seguimiento de su ejecución y realizar las evaluaciones de su aplicación a fin de valorar la eficacia de los mismos.*

Para la ejecución de estos programas, la Secretaría General incrementó durante varios años el número de técnicos en los Centros Penitenciarios, fundamentalmente psicólogos y juristas. De igual forma se aumentó de forma exponencial la impartición de cursos de formación. Los profesionales encargados de implantar un nuevo programa en sus centros recibían previamente un curso formativo sobre el mismo. Al mismo tiempo y con una periodicidad anual, se realizaban jornadas de valoración con estos profesionales del programa implantado a fin de intercambiar las buenas prácticas extraídas del mismo. Todo ello motivaba y potenciaba la implantación generalizada de los programas.

Igualmente se elabora la **Instrucción 12/2006** que establece un procedimiento detallado para la programación, evaluación e incentivación de la participación de los internos en actividades y programas de tratamiento.

En el momento del ingreso (Art. 20 del RP), los internos serán entrevistados por el médico y miembros de los Equipos Técnicos a fin de proponer la ubicación más adecuada en un departamento o módulo del Centro. Se diseñará el Programa Individualizado de Tratamiento (**PIT**) –en el caso de los penados– que será aprobado por la Junta de Tratamiento coincidiendo con su clasificación inicial y revisado igualmente coincidiendo con la revisión de grado, que será como máximo cada seis meses.

En el caso de internos preventivos, se diseñaran Programas de Intervención (PDI) de acuerdo a los intereses del interno y teniendo en cuenta al presunción de inocencia que le asiste.

Para la elaboración del PIT, se habrá realizado previamente una valoración de las necesidades y carencias, actitudes y aptitudes y habilidades y recursos; la historia laboral, familiar y social, el delito cometido así como la duración de la condena. Todo ellos determinará, los objetivos específicos a conseguir durante el cumplimiento de la condena, así como las actividades y programas de tratamiento enfocados hacia el momento de su vida en libertad.

Para la consecución de los objetivos, la referida Instrucción establece dos niveles de actividades:

Actividades prioritarias: Son aquellas que están encaminadas a subsanar las carencias más básicas que presenta el sujeto, como podrían ser carencias educativas (analfabetismo), carencias de formación, de hábitos laborales, de hábitos de salud e higiene, etc. De igual forma se consideran como prioritarias aquellas que tratan de intervenir sobre aquellos factores que directa o indirectamente están relacionados con su actividad delictiva (por ejemplo drogadicción, parafilia, ludopatía, etc.).

Actividades complementarias. Se trataría de actividades que no están relacionadas tan directamente relacionada con la etiología delictiva del sujeto, ni con sus carencias formativas básicas, pero que se complementan con las prioritarias, dando al interno una mejor calidad de vida, inculcando hábitos saludables y más amplias

perspectivas educativas, culturales y profesionales (por ejemplo, educación para la salud, actividades culturales, recreativas, ocupacionales y deportivas, etc.).

La participación de los internos en las actividades y programas es evaluada e incentivada. La valoración se realiza en torno a tres variables: asistencia, rendimiento y esfuerzo. Este procedimiento de evaluación se encuentra detallado en la referida instrucción y se realiza mediante un sistema de valoración en puntos (de 0 a 4) que se traduce en una calificación de excelente, destacada, normal e insuficiente. Todo el procedimiento se encuentra informatizado a través del SIP (Sistema de Información Penitenciaria).

Esta valoración en puntos tiene su correspondencia con las posibles recompensas (art. 263 RP) que se utilizan en cada centro para incentivar a los internos (notas meritorias, tarjeta de teléfono, comunicaciones especiales y extraordinarias adicionales, material educativo, cultural o deportivo, etc.). De modo que una mayor valoración del desempeño en las actividades de tratamiento permite obtener las recompensas de mayor valoración. Este procedimiento se encuentra claramente regulado para evitar posible arbitrariedades.

La participación en actividades es incentivada en todos los internos. No obstante, el interno que además cumple con aquellas actividades y programas de tratamiento orientadas a su reinserción social e incluidas en su Programa de Tratamiento diseñado por la Junta de Tratamiento obtendrá, además de las recompensas trimestrales, aquellos beneficios penitenciarios que la Junta de Tratamiento en atención a su evolución positiva aconseje ir otorgando en su integración progresiva a la vida en libertad.

3.2. Programas Específicos de Tratamiento implantados en los Centros Penitenciarios

Los Programas Específicos que actualmente se encuentran implantados en los Centros Penitenciarios son los siguientes:

1. PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE SUICIDIOS PPS

Este programa contiene un protocolo destinado a todos los profesionales penitenciarios, tanto para detectar las situaciones personales o sociales que puedan suponer un alto riesgo de suicidio como para aplicar las medidas más adecuadas encaminadas a evitar que una conducta autolesiva se produzca. Se complementa con la figura del “interno de apoyo”. Esta persona, que previamente ha recibido una formación especializada a través de un curso de capacitación, acompaña en su actividad diaria al interno en programa. Este programa se realiza en todos los centros. Se recoge actualmente en la Instrucción que modifiqué la anterior Instrucción 14/2005.

2. PROGRAMA DE CONTROL DE LA CONDUCTA SEXUAL (PCAS)

Está dirigido a internos que han cometido delitos de tipo sexual contra mujeres o menores. La intervención psicoterapéutica se desarrolla durante dos años. Este programa se implantó por vez primera en 1999, siendo impulsado notablemente en 2005.

La intervención está orientada a que los internos reconozcan su responsabilidad delictiva puesto que tienden a minimizar la gravedad de la agresión cometida e incluso la niegan. El programa se enfoca al aprendizaje del control de los propios impulsos, la concienciación de los daños producidos a las víctimas así como la de las consecuencias que se derivan de ellos. Se trabaja también la prevención de recaídas mediante el reconocimiento de las situaciones de riesgo que pueden conducir de nuevo al sujeto a la comisión del delito.

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: El control de la agresión sexual: Programa de intervención en el medio penitenciario. Un Programa de tratamiento para delincuentes sexuales en prisión. Documentos Penitenciarios nº 3. Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2006.

3. PROGRAMA DELITOS VIOLENCIA DE GÉNERO

Se trata de un programa terapéutico destinado a aquellos internos que han cometido delitos de violencia de género. Implantado desde el año 2005, se realiza en formato grupal y tiene una duración aproximada de un año.

El programa se estructura en una serie de unidades progresivas en las que se intenta modificar y mejorar las variables relacionadas con la violencia de género. La intervención es de tipo psicoterapéutico y educativo. Incluye aspectos como: la toma de conciencia y modificación de pensamientos, actitudes y creencias de tipo sexista, que justifican la desigualdad de género; identificación de las distintas formas en las que se ejerce la violencia; asunción de la responsabilidad, eliminando estrategias defensivas o justificadoras de los hechos violentos; desarrollo de la empatía hacia las víctimas. Se pone un énfasis especial en los hijos como víctimas directas de la violencia de género, reconociendo formas de abuso e instrumentalización.

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: Violencia de Género: Programa de Intervención para Agresores (PRIA). Documentos Penitenciarios nº 7. Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2010.

4. ATENCIÓN INTEGRAL A ENFERMOS MENTALES (PAIEM)

El protocolo de Atención Integral a enfermos mentales que desarrolla el Programa Marco pretende dar respuesta a las necesidades en materia de salud mental de la población interna. Se aplica en todos los centros penitenciarios por un equipo multidisciplinar entre profesionales sanitarios especialistas en salud mental y profesionales de tratamiento. La intervención se articula en tres líneas de actuación: la detección del caso y atención clínica al objeto de realizar o confirmar el diagnóstico, así como pautar el tratamiento médico; la realización de un programa de rehabilitación individualizado, que contempla participación en actividades comunes del centro o específicamente diseñadas para este tipo de internos y la incorporación social, con intensificación de actuaciones en el ámbito familiar y búsqueda de recursos externos apropiados. Está implantado desde 2005.

Este protocolo se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General.

5. PROGRAMA MARCO DE INTERVENCIÓN EDUCATIVA CON INTERNOS EXTRANJEROS

El programa contempla tres grandes áreas de intervención, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa. La primera, la educativa que incluye enseñanza reglada, conocimiento del idioma, formación profesional y educación para la salud. La segunda, multicultural con conocimientos básicos sobre materia jurídica, características socioculturales de nuestro país y actividades interculturales. Y finalmente, educación en valores y habilidades cognitivas. Desde el año 2006 se ha venido desarrollando en diferentes centros penitenciarios. El objetivo es facilitar su integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural (art. 9.4, LOGP).

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: Plan Marco de Intervención educativa con internos extranjeros. *Documentos Penitenciarios 4. Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2006.*

6. PROTOCOLO DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA, SENSORIAL E INTELECTUAL

El programa se destina a facilitar a las personas con discapacidad su adaptación al medio penitenciario, proporcionando recursos que respondan a las necesidades educativas de cada tipo de discapacidad. Incluye la detección temprana del caso, la asignación a departamentos o centros sin limitaciones arquitectónicas y la tramitación de certificados oficiales. Para ello existen colaboraciones con las siguientes entidades: Federación de Asociaciones de Personas Sordociegas de España (FASOCIDE) Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE), Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE) y Plena Inclusión (Organización de atención a la discapacidad intelectual).

En el caso de los internos con discapacidad intelectual, la intervención está orientada al entrenamiento en habilidades básicas para conseguir su autonomía. Este programa se realiza con la colaboración de Plena Inclusión, entidad que trabaja a favor de las personas con discapacidad intelectual.

Este protocolo comienza a implantarse en el 2018, fruto de una actualización del Programa de Intervención anterior publicado en la serie de Documentos Penitenciario con el nº 5, en el año 2006.

7. PROGRAMA PARA INTERNOS EN DEPARTAMENTOS DE RÉGIMEN CERRADO

Este programa se lleva a cabo en aquellos centros que cuentan con departamento de régimen cerrado. El objetivo principal que persigue es integrar al interno en el sistema ordinario de convivencia. En el programa se llevan a cabo actividades formativas, de ocio y deportivas sin olvidar el tratamiento terapéutico del interno. Desde su implantación en el año 2007 se han obtenido resultados positivos en cuanto a la disminución del número de incidentes regimentales y al aumento de progresiones al régimen ordinario.

La Instrucción 17/2011, de 8 de noviembre, recogió el “Protocolo de Intervención y Normas en Régimen Cerrado” ya que el Real Decreto 419/2011 de 25 de marzo modificó algunos aspectos reglamentarios y recogió la obligatoriedad de la intervención con internos en régimen cerrado así como la creación de un equipo técnico estable en la atención a estos internos mediante programas específicos.

8. INTERVENCIÓN CON JÓVENES

Este programa se inició en el año 2007 y se imparte en todos los centros en los que existe este tipo de población. Se trata de una intervención integral que incluye formación académica y laboral, ocio, cultura, deporte, higiene y sanidad. Además también se abordan los aspectos sociales y familiares de los jóvenes. Contiene un programa específico terapéutico denominado Pensamiento Pro Social con el que se pretende que el interno, mediante estrategias de tipo cognitivo, adquiera habilidades, actitudes y valores que le permitan tener una vida más adaptada socialmente.

9. MÓDULOS DE RESPETO

En los últimos años se ha puesto en marcha una experiencia renovadora en el sistema penitenciario español que tiene su origen en el Centro Penitenciario de León, en Mansilla de las Mulas, en el año 2001. Pretende crear espacios apropiados para que los internos desarrollen sus capacidades como ciudadanos responsables y respetuosos con la ley: son los denominados Módulos de Respeto.

Se trata de un programa de educación en valores positivos –en torno a la idea de respeto- que induce a los internos a ponerlos en práctica. El ingreso en estos módulos supone aceptar un nuevo estilo de vida basado en la confianza y la solidaridad y en la solución pacífica de los conflictos.

La normativa que rige estos espacios juega un papel determinante porque favorece la creación y consolidación de hábitos y actitudes socialmente admitidos e impide que los valores predominantes en la subcultura carcelaria fomenten la reincidencia del interno en el delito.

Se cuidan aspectos tan básicos como la higiene, la salud, los buenos hábitos y otros de mayor envergadura como las relaciones interpersonales, el fomento de la responsabilidad y la participación. El interno se somete voluntariamente, mediante la firma de un contrato terapéutico, al cumplimiento escrupuloso de las normas que rigen en el módulo.

Todos los internos tienen asignado un Programa Individualizado de Tratamiento (PIT) cuyo cumplimiento riguroso es imprescindible para continuar en el módulo. La normativa prohíbe terminantemente cualquier acto de violencia, tanto física como verbal o de gesto y la posesión y consumo de drogas. Para asegurar el cumplimiento de estas normas se realizan periódicamente controles analíticos a los internos. Los residentes también se comprometen a cuidar su vestuario, adecuándolo a la actividad que tienen que realizar. Del mismo modo, las celdas, tienen que estar siempre ordenadas y limpias.

Es un sistema dinámico de intervención, en el que uno de los agentes primordiales del cambio lo constituyen los propios internos a través de la coparticipación y la auto responsabilidad en todas las tareas que se llevan a cabo.

Los internos están organizados en grupos de actividad y en distintas comisiones. El equipo técnico elige entre ellos un responsable que organiza las tareas encomendadas y ayuda al resto del grupo. Cuando se incumplen las normas o se tienen conductas inapropiadas se les asigna un negativo. Por el contrario, se les refuerzan las actitudes positivas cuando el comportamiento se ajusta a la normativa. La conducta del interno tiene una repercusión directa en el grupo al que pertenece porque las tareas se asignan semanalmente en función de la evaluación de cada uno de los componentes.

La implicación activa del interno a través de los órganos de participación en las asambleas diarias y semanales y las comisiones de actividad, es otro de los grandes pilares de este modelo.

La identificación de los funcionarios de vigilancia con los objetivos de este programa es una condición imprescindible para conseguir buenos resultados. El papel asignado a estos profesionales está en las antípodas del viejo concepto del oficial de prisiones para convertirse en un tutor del interno en la tarea de recuperarlo como ciudadano, señalando el camino del cambio y consolidando con su estímulo cada avance en su reinserción.

En algunos casos el salto de un módulo tradicional a uno de Respeto puede suponer un cambio brusco para el interno. Para facilitar este tránsito se han creado distintos niveles de exigencia en este tipo de Módulos recogidos en la Instrucción 18/2011, de 10 de noviembre, sobre *Niveles de Intervención en Módulos de Respeto*.

En 2018, Instituciones Penitenciarias contaba con 257 Módulos de Respeto en sus distintos niveles de intervención implantados en 67 centros penitenciarios y 3 Unidades de Madres. La población de esos departamentos supone una media trimestral de 17.815 internos.

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: Módulos de Respeto. Manual de Aplicación. Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2011.

10. UNIDADES DE INTERVENCIÓN EN DROGODEPENDENCIAS

En estos módulos se pretende lograr un espacio libre de las interferencias que generan la droga y su entorno para provocar cambios en los hábitos y aptitudes de los internos de modo que puedan continuar su tratamiento en los diversos recursos terapéuticos comunitarios.

La *Instrucción 3/2011, de 2 de marzo*, sobre el *Plan de Intervención General en Materia de Drogas en la Institución Penitenciaria* recoge las diversas modalidades de Módulos Terapéuticos existentes en función de la composición del Equipo multidisciplinar, las características de la población del módulo y la metodología de la intervención:

a) *Unidad Terapéutica y Educativa (UTE)*. La *Instrucción 9/2014, de 14 de julio*, recoge la *Organización y funcionamiento de las Unidades Terapéutico-Educativas*

(UTE). Este modelo está formado por grupos terapéuticos de internos y un equipo multidisciplinar formado por profesionales de todas las áreas: psicólogos, educadores, vigilantes, trabajadores sociales, maestros, monitores, sanitarios, etc. El programa acoge tanto a internos con problemas de drogodependencia como a no drogodependientes.

A finales de 2018 contaban con este modelo 25 centros penitenciarios y un Centro de Inserción Social (CIS), en los cuales se incluía una población de 1.664 varones y 61 mujeres distribuidos en 32 módulos UTE.

b) *Comunidad Terapéutica*. El equipo terapéutico está formado por profesionales de Instituciones Penitenciarias y en algunos casos por voluntarios especializados de ONGs. El programa acoge exclusivamente a internos drogodependientes. Este módulo se rige por el artículo 66 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y el artículo 115 del Reglamento Penitenciario. La Comunidad Terapéutica tiene Junta de Tratamiento propia que dirige la unidad y aplica el régimen disciplinario.

Está implantada en 5 centros, atendiendo a 183 internos y 7 internas durante el cuarto trimestre del año 2018.

c) *Módulo Terapéutico*. Se trata de un módulo destinado a internos drogodependientes. El Equipo que lleva la intervención puede estar formado por profesionales de la Institución Penitenciaria y de ONGs.

Se encuentran funcionando en 9 centros, en los que a finales del cuarto trimestre de 2018 se incluían 453 internos, en 10 módulos.

d) *Módulo mixto*. En este tipo de módulos conviven diferentes perfiles de internos: drogodependientes, enfermos mentales, discapacitados e internos sin patología. El equipo de profesionales que dirige este modelo lo forman voluntarios de ONGs conjuntamente con profesionales de Instituciones Penitenciarias.

Esta modalidad se encuentra en el cuarto trimestre de 2018 en 6 centros penitenciarios con 226 internos y 42 internas.

Los distintos tipos de unidades terapéuticas se encuentran implantados en un total de 41 centros penitenciarios, albergando a 2.526 internos y 110 internas.

11. PROGRAMA DE NORMALIZACIÓN DE CONDUCTAS

Desde la implantación y extensión de los programas de módulos de respeto, módulos terapéuticos y UTEs, cierto número de internos quedaban al margen de cualquier intervención mostrando una actitud hostil hacia todo lo que ofrece la institución. Este programa va dirigido a un colectivo de internos que responden a ciertos patrones de conducta, entre otros: déficit en conducta y valores prosociales, actitud negativa ante cualquier tipo de actividad o programa de tratamiento predominando la inactividad, actitud hostil ante todo lo relacionado con el sistema penitenciario, elevada impulsividad, presentan a menudo problemas de toxicomanía y, en algunos casos, problemas mentales o de retraso mental. *La Instrucción 15/2011, de 20 de octubre, recoge este programa.*

El objetivo general del mismo es reducir las conductas antisociales y desarrollar y potenciar las consideradas prosociales, que pueden ayudar a los sujetos a integrarse de manera más efectiva en su entorno social.

12. TERAPIA ASISTIDA CON ANIMALES (TACA)

Este programa parte del axioma contrastado de que el contacto con los animales produce mejoras sustanciales en el estado físico y psicológico de las personas. Está dirigido a internos con una personalidad inestable, caracterizada por la impulsividad, escasa autoestima, baja capacidad de empatía y por un déficit en conducta de auto cuidado. Se implantó en 2007 en colaboración con la Fundación Affinity que proporciona tanto los animales -perros- como los recursos para su cuidado y atención. En los últimos años se ha incorporado también otras Asociaciones en la realización de este tipo de terapias. Este programa se ha demostrado especialmente eficaz en internos con enfermedad mental y los que presentan deficiencia intelectual.

13. RESOLUCIÓN DIALOGADA DE CONFLICTOS

Mediante este programa se pretende que los internos que presentan un determinado problema de convivencia lo resuelvan de manera dialogada pacífica, contando con el apoyo de un mediador. Se desarrolla desde el año 2007. En mayo de 2014 se firmó un convenio entre esta Secretaría General y la Asociación Española de Mediación (ASEMED) con el objetivo de extender la intervención en la mediación de conflictos a un mayor número de centros penitenciarios, lo que efectivamente ha tenido lugar.

14. PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA DE GÉNERO PARA LAS MUJERES EN CENTROS PENITENCIARIOS “SER MUJER.ES”

Se trata de un programa de prevención de la violencia de género para las mujeres en los centros penitenciarios. El objetivo de este programa es tanto la prevención de la violencia de género como el tratamiento de las internas que la hayan padecido y necesiten de un mayor grado de intervención. El programa tiene una clara orientación de género sin olvidar el carácter terapéutico. Se pretende que las internas aprendan a identificar y respetar sus emociones, a conocerse mejor, a descubrir sus capacidades, aprender estrategias y adquirir herramientas que les permitan enfrentarse a sus vidas consiguiendo un mayor equilibrio emocional y bienestar personal. Este programa se implanta en 2011 gracias a la colaboración del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) que ha apoyado incondicionalmente el desarrollo de este programa desde sus inicios.

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: Programa de prevención de violencia de género para las mujeres en Centros Penitenciarios. Ser mujer.eS. Documentos Penitenciarios nº 9. Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2010.

15. PROGRAMA DE PREPARACIÓN DE PERMISOS DE SALIDA

Los permisos de salida son instrumentos encaminados a facilitar el proceso de reinserción social de los internos y por tanto son elementos transcendentales dentro su programa individualizado de tratamiento. Como fase previa a su concesión, siempre que se reúnan las condiciones necesarias para ello, deben realizarse actuaciones de

intervención encaminadas a preparar a los internos para sus primeras salidas al exterior. Sus contenidos abarcan cuestiones de tipo normativo, así como el entrenamiento en habilidades sociales, solución de problemas, análisis de expectativas y factores de riesgo, planificación del tiempo, relación con la familia, etc.

La Instrucción 1/2012, de 2 de abril, sobre *Permisos de Salida y Salidas Programadas* recoge, entre otros extremos, las actuaciones de intervención concreta encaminadas a preparar a los internos para sus primeras salidas al exterior y disminuir, en la medida de lo posible, la inevitable aunque pequeña tasa de fracasos que conlleva la concesión de permisos.

16. TABAQUISMO

Hasta el año 2010 en los centros penitenciarios se llevaban a cabo acciones puntuales para erradicación del hábito de fumar. Durante el año 2012 y junto a la intensificación de campañas de información y sensibilización sobre el tabaquismo, se implanta un programa de intervención sobre la adicción al tabaco con un enfoque educativo, psicosocial y conductual.

17. PROGRAMA DE DESHABITUACIÓN AL ALCOHOL

El consumo abusivo de alcohol de larga duración ocasiona un importante deterioro físico, psíquico y en las relaciones sociales y familiares. Frecuentemente se encuentra asociado a determinado tipo de delitos como los relacionados con la seguridad vial o la violencia de género. Desde el año 2013 esta intervención se ha potenciado y generalizado al conjunto de establecimientos penitenciarios. Es importante destacar la participación de entidades colaboradoras en su desarrollo, tanto mientras el interno cumple condena en régimen ordinario como en la fase de régimen abierto. Los contenidos del programa incluyen un proceso previo de información y motivación y un posterior entrenamiento en habilidades para afrontar la adicción, manejo del *craving* y prevención de recaídas. Este programa por su contenido se enmarca dentro del ámbito de la intervención de las adicciones y tiene un carácter interdisciplinar.

18. PROGRAMA DE JUEGO PATOLÓGICO

En el contexto penitenciario la intervención en ludopatía se orienta principalmente hacia la prevención de recaídas con el fin de preparar al interno para el momento de su libertad. El objetivo general es conseguir la rehabilitación del ludópata, dotándole de estrategias para que pueda lograr una vida alejada del juego.

Con carácter general, las estrategias que contemplan este tipo de programas deberán basarse en los siguientes contenidos: Información sobre el juego, Identificación de situaciones de alto riesgo, Entrenamiento en habilidades de afrontamiento ante situaciones problemáticas, Entrenamiento en relajación, Reestructuración de creencias irracionales, Estados emocionales negativos, La exposición en la imaginación,

Afrontamiento de conflictos personales e interpersonales. Afrontamiento de la presión social, Práctica de actividades alternativas al juego y Abuso de alcohol.

El programa es de intervención breve, de terapia grupal y de una duración media de 10 sesiones. Comienza el proceso de implantación en el mes de octubre de 2014.

19. PROGRAMA DE PORNOGRAFÍA INFANTIL

Los destinatarios de este programa son penados por un delito de posesión y/o difusión de pornografía infantil, sin que exista a su vez un delito de abuso sexual directo. Estos últimos son tratados dentro del programa destinado a agresores sexuales (PCAS). La intervención con consumidores de pornografía infantil, principalmente vía Internet, ha sido diseñada en el contexto de los programas desarrollados como Medidas Alternativas al encarcelamiento y se denomina “Fuera de la Red”. En 2015 comenzó a aplicarse este programa siguiendo un formato individual. Tras una fase inicial de motivación que se prolonga durante varias sesiones, comienza la fase de intervención propiamente dicha. Incluye 8 módulos en los que se trabaja terapéuticamente la historia personal y familiar del penado, el papel de las emociones y de las distorsiones de pensamiento en la conducta delictiva, el papel que cumplía la pornografía infantil en su vida, la empatía hacia los menores, las dificultades para mantener relaciones íntimas y el establecimiento de una sexualidad positiva.

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: “Programa Fuera de la Red. Programa de Intervención frente a la delincuencia sexual con menores en la red”. Ministerio del Interior. Documentos Penitenciarios nº12. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2015.

20. PROGRAMA DE INTERVENCIÓN PARA EL CONTROL DE LA CONDUCTA VIOLENTA (PICOVI)

Programa de intervención de carácter psicosocial para internos que han protagonizado conductas violentas con daños a sí mismos o a otras personas. En concreto, se establecen como destinatarios a aquellos internos penados por delitos violentos que no participen de otros programas específicos de tratamiento, como es el caso de delitos de violencia de género y delitos de agresión sexual. En este programa se utilizan una serie de técnicas dirigidas a capacitar al agresor para que pueda controlar y manejar su agresividad, así como a enseñarle a utilizar conductas alternativas que le permitan mantener relaciones personales adaptativas y libres de violencia. Se trata de un programa terapéutico, estructurado, intenso y exigente de un año de media de duración que se realiza en grupo aunque puede ser adaptado para ser aplicado de forma individual. Comienza a implantarse a finales de 2017.

Se encuentra publicado en la página web de la Secretaría General: “Programa de intervención en conductas violentas. PICOVI. Ministerio del Interior. Documentos Penitenciarios nº 17. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Madrid, 2017.

21. PROGRAMA DE INTERVENCIÓN EN RADICALIZACIÓN VIOLENTA CON INTERNOS ISLAMISTAS.

La Instrucción 2/2016 de 25 de octubre recoge las líneas generales de actuación en la prevención de la captación para la causa radical islámica. Este programa va destinados a tres perfiles diferentes de internos: Los condenados por pertenencia o vinculación al terrorismo yihadista, los que llevan a cabo un adoctrinamiento de ideas radicalizadas sobre otros internos y aquellos que presentan un mayor riesgo de ser radicalizados. En un primer momento se trabaja la alianza terapéutica y conciencia personal para pasar posteriormente a una segunda parte de desarrollo de estrategias de modificación y cambio personal.

IV.- REFLEXIONES

Desde la decidida apuesta de la Ley por el tratamiento, como instrumento vertebrador para la reinserción del penado, el camino hacia este objetivo es imparable. Con mayor o menor celeridad en su marcha, el medio penitenciario al día de hoy no se entendería sin la aplicación de las actividades y programas de tratamiento.

Los beneficios que aporta son innegables tanto para el interno como para el clima social de las prisiones. Los incidentes se han reducido significativamente y el porcentaje de reinserción es cada vez mayor.

Es necesario subrayar la importancia que tiene el orden y la disciplina en los Establecimientos Penitenciarios que proporcionan el clima social necesario e imprescindible para poder llevar a cabo las actividades y programas de tratamiento.

En este sentido, la Administración Penitenciaria debería seguir apostando por la implantación generalizada de los Módulos de Respeto. Este modelo que en principio supone un mayor esfuerzo, a medio y largo plazo es más eficaz que el tradicional.

Debería ya desterrarse de los centros penitenciarios lo que se vienen denominando "*módulos de reincidentes, de conflictivos, de nocivos*", etc. precisamente porque esa denominación ya estigmatiza de por sí a quien habita en los mismos pero además porque después de casi una década de implantación de los mismos y de haber establecido distintos niveles de exigencia no parece razonable que todavía en los centros existan formas polarizadas de cumplimiento.

Por otro lado y, en cuanto a una intervención más específica, es importante poner el foco de atención en aquellos grupos de internos que, no queriendo participar en los programas que les sirven para su preparación en la vida en libertad, al cumplir su condena salen a la calle sin posibilidades de reinserción. Este sector de la población merece una atención especial tanto desde el medio penitenciario como cuando este próxima su libertad, con el objetivo de ayudar en este proceso y no se convierta en un riesgo potencial en la reincidencia del delito. Junto a las Instituciones, los sectores empresariales y Entidades del tercer sector deberían aunar esfuerzos para facilitar la vida en libertad cuando esta sea demasiado adversa.

Los Programas que aquí se han descrito, todos son esenciales para enfocar la libertad del interno con otras actitudes, esquemas mentales y valores pro-sociales que ayudaran a reorientar su vida.

La consideración de que el sujeto no está excluido de la sociedad sino que sigue formando parte de la misma, sin duda ha ayudado al objetivo de la reinserción y ha ido calando en la cultura penitenciaria. El ir preparando al sujeto desde el interior de la prisión con el enfoque puesto para la vida en libertad y el poder pasar en muchos casos por un régimen de semilibertad, a través de los Centros de Inserción Social, sin duda ha ido facilitando el objetivo de la reinserción social.

El régimen abierto además de ayudar a consolidar y generalizar los aprendizajes adquiridos en el interior de los centros penitenciarios ayuda a fortalecer los lazos familiares y sociales de imprescindible valor para su inserción social.

No sería justo finalizar sin agradecer a todos los profesionales de los centros penitenciarios y, fundamentalmente a los especialistas en Psicología, que han colaborado de forma altruista en el diseño, puesta en marcha y evaluación de los programas descritos en este artículo.

De igual forma a todos los profesionales que han trabajado y trabajan actualmente en el *Área de Programas Específicos de Tratamiento* por el esfuerzo, la implicación y su alta profesionalidad, sin la cual no hubiera sido posible poner en marcha los Programas descritos en este artículo y con ello haber contribuido al objetivo de la Ley.

Elena Presencio Serrano

Directora General de la Asociación Proyecto Hombre

Proyecto Hombre, 30 años trabajando con personas con problemas de adicciones en prisiones

SUMARIO

I.- PROYECTO HOMBRE. II.- PROGRAMA DE MOTIVACIÓN Y DERIVACIÓN. III.- PROGRAMA DE INTERVENCIÓN GLOBAL. IV.- NORMATIVA CITADA. V.- BIBLIOGRAFÍA.

La “reinserción social” es un concepto profundamente arraigado en los valores democráticos. Nuestra **Constitución en su artículo 25** exhorta a que las penas privativas de libertad se orienten hacia la reeducación y la reinserción social. Es un mandato, no una manifestación de intenciones y, por tanto, una obligación del Estado cumplir con este precepto a través de todos los medios a su alcance.

En este sentido, es cardinal el lugar en el que se enmarca el artículo 25 en el texto constitucional, un espacio privilegiado como es el título primero “De los derechos y deberes fundamentales”. Así, el legislador constituyente recogió el sentir social de un país con la firme voluntad de que valores como la dignidad, la solidaridad y la humanización de las penas estuvieran presentes en el cumplimiento de las mismas a través de la reinserción social, mostrando su convicción de que la construcción de una sociedad mejor es posible.

Otras leyes y reglamentos vienen a reiterar o a concretar el artículo 25 de la Constitución. Así, **la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP)** en su artículo 1 dicta que *“Las Instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados. Igualmente, tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados”*. En su artículo 59, define el tratamiento penitenciario como *“el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación*

y *reinserción social de los penados*”. Además añade el mencionado artículo que *“El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal”*.

El **Reglamento Penitenciario de 1996** incorpora a su texto los avances que han ido produciéndose en el campo de la intervención y tratamiento de los internos, consolidando una concepción del tratamiento más acorde a los actuales planteamientos de la dogmática jurídica y de las ciencias de la conducta, haciendo hincapié en el componente resocializador más que en el concepto clínico del mismo. Por ello, el Reglamento opta por una concepción amplia del tratamiento que no sólo incluye las actividades terapéutico-asistenciales, sino también las actividades formativas, educativas, laborales, socioculturales, recreativas y deportivas, concibiendo la reinserción del interno como un proceso de formación integral de su personalidad, dotándole de instrumentos eficientes para su propia emancipación. Es en el artículo 116 del Reglamento en el que se introduce por vez primera una intervención especializada con los internos que padecen dependencia de sustancias psicoactivas.

Destacable es también la mirada del legislador en la redacción de las leyes y las normas. Un legislador consciente de que el colectivo que habita nuestras prisiones es un colectivo de personas con un alto nivel de desestructuración personal, familiar y social, para el que la necesidad de reinserción social y reeducación es una realidad.

En España, *“la mayoría de las personas penadas lo son por delitos contra el patrimonio (39,5 %) y contra la salud pública (19,6 %); en el caso de las mujeres, este porcentaje asciende al 28,9%. El perfil es el de un varón (92,5%), de mediana edad (40,9 años de edad media), clasificado en segundo grado de tratamiento”* (Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. 2017).

Otros estudios aportan más datos: aquellos que hablan del perfil de persona presa, como los de *“un varón (94,1%), de entre 21 y 40 años (un 33,4% tiene entre 18-30 años, y un 36,6% entre 31-40), español (60%), con una condena media de 8,3 años, con bajo nivel formativo (un 5,6%, no sabe leer ni escribir; un 9,1%, no tiene estudios, y un 49% tiene formación básica reglada), con problemas de adicción (un 53% presenta algún problema de adicción), y con importantes problemas de salud mental (el 50% de las consultas de atención primaria tuvieron relación con un deterioro de salud mental)”* (García Martínez. J y otros. 2009).

El **Plan Nacional Sobre Drogas** ya en su primer documento del año 1985 aborda de manera específica la problemática del colectivo de personas drogodependientes en prisión y en las sucesivas estrategias y planes de acción incluye entre sus objetivos a este colectivo. Ejemplo de ello es el Plan De Acción Sobre Drogas 2009-2012, que incluye: *“impulsar la mejora de la calidad y la extensión de los programas de tratamiento y reinserción dirigidos a la población penitenciaria, así como las medidas alternativas a la prisión, haciendo hincapié en el seguimiento posterior a la excarcelación”*.

Entre las políticas impulsadas por el Plan Nacional desde su constitución, ha sido relevante la promoción de un Plan global de intervención frente al fenómeno de las adicciones basado en una red de atención amplia, diversificada y profesionalizada, en la que se ha contado con un entramado social donde se articula la actividad que desarrolla la sociedad civil, principalmente Organizaciones No Gubernamentales que intervienen en drogodependencias.

Es en este marco en el que las Administraciones y la sociedad civil, fundamentalmente las denominadas organizaciones no gubernamentales, han de trabajar. A éstas últimas se las ha dado carta de naturaleza en la intervención en el capítulo VII, que bajo el título “*De la participación y colaboración de las organizaciones no gubernamentales*” incluye el Reglamento Penitenciario de 1996.

I.- PROYECTO HOMBRE

Tras esta introducción general, nos centraremos en el ámbito de las adicciones, cuyo impacto en la sociedad española y en el ámbito penitenciario ha sido de primer orden.

En España la epidemia comienza a finales de la década de los setenta. A partir de 1977-78 el consumo de heroína se extiende a barrios y pueblos y afecta a los jóvenes de todas las clases sociales. En apenas dos años se pasa de un núcleo reducido de consumidores (unos pocos de miles) a una masa crítica de más de 100.000 personas, lo que en algunas regiones puede llegar a representar entre el 2%-5% de los jóvenes entre 18 y 24 años. El modelo de expansión es claramente epidémico: los consumidores habituales, con su imagen de transgresores sociales de clase alta, una vez agotadas otras fuentes de ingresos familiares o laborales buscan, para mantener su adicción, ganar dinero mediante el “trapicheo”, primero con hachís y luego directamente con heroína. Inician a jóvenes de entre 16-19 años, no universitarios, con una historia de fracaso escolar en enseñanzas medias, pero que saben buscarse la vida y tienen algún dinero en el bolsillo para comenzar a consumir. (...) Mientras los primeros -los de la fase elitista- son buenos estudiantes, con una relación familiar normalizada que se rompe con la heroína y otras drogas, los segundos suelen ser más jóvenes, malos estudiantes y con un conflicto familiar previo al consumo. Pero el dinero se acaba y el mercado ilegal del trapicheo ya no da más de sí. Entre 1978 y 1981 asistimos a un incremento de la delincuencia, en especial con atracos a farmacias y bancos, que al menos en parte podemos relacionar con estos nuevos consumidores, más conflictivos y con una extracción social media y baja, que no les permite mantener la adicción a la heroína sin recurrir a medios extraordinarios. (Comas, D. 2008)

Ante este boom espectacular de las drogodependencias en los primeros años de la década de los 80, el consumo de heroína se expande, los primeros drogodependientes y las situaciones de delincuencia y marginalidad ligadas al consumo de esta sustancia se hicieron visibles, y se crea una fuerte alarma social. Aunque el consumo alcanzó niveles epidémicos, hasta llegar a la institucionalización del problema, no existía entonces un sistema adecuadamente estructurado, ni una red de servicios de atención.

La inquietud por parte de algunas personas e instituciones por ofrecer una respuesta al problema de las drogodependencias que se vivía en España en esos años, hizo posible el nacimiento de **Proyecto Hombre**. Con este propósito, los fundadores de Proyecto Hombre en España comienzan una etapa de búsqueda de experiencias validadas internacionalmente para su implementación en España. La encuentran en Roma, en el Centro Italiano de Solidaridad (CeIS), que, bajo la dirección de Mario

Picchi, había configurado en 1979 el sistema terapéutico de rehabilitación de drogodependientes denominado “Progetto Uomo”, que recupera las experiencias de Maxwell Jones y Daytop. Tras adaptar la metodología a la realidad española, en 1984 abre sus puertas el primer Centro Proyecto Hombre en Madrid.

Desde sus inicios, Proyecto Hombre ofrece una serie de alternativas positivas a las personas internas en prisión con problemas de drogodependencia, apareciendo, en la organización de los diferentes centros, programas especiales centrados en la ayuda a este colectivo en centros penitenciarios.

La intervención que desde Proyecto Hombre se plantea con esta población afecta al conjunto de la persona. Su objetivo va más allá de la mera abstinencia en el consumo, dirigiéndose a una incorporación social efectiva, lo que evidentemente incluye el abandono de la actividad delictiva y de las conductas adictivas. Proyecto Hombre dirige sus esfuerzos a conseguir que personas internas en centros penitenciarios o aquellas que acuden a los centros con problemas penales, alcancen, a través de un tratamiento de rehabilitación y reinserción, una vida totalmente integrada en la sociedad. Así, Proyecto Hombre siempre ha manifestado que no es una alternativa a la prisión, sino una alternativa para dejar las drogas y llevar una vida personal y social normalizada.

El método Proyecto Hombre se desarrolla a lo largo de un proceso terapéutico-educativo enmarcado en el modelo Biopsicosocial. Este modelo entiende la adicción como una conducta o hábito regulado por factores biológicos, psicológicos y sociales de acuerdo con los cuales la adicción sería el resultado de la interacción de determinantes psicológicos, biológicos y sociales en un momento dado y, por lo tanto, susceptible de desaparecer, modificarse o adoptar distintas formas a lo largo de la vida de una persona. Desde esta perspectiva, se enfatiza la intervención en adicciones como un proceso de cambio de estilo de vida a través de la formación y crecimiento personal y de una socialización positiva.

En esta línea, los objetivos finales que tiene el Programa de Tratamiento en Prisión son los mismos que el Programa Base de rehabilitación que se desarrolla en nuestros Centros, aunque es necesario especificar los objetivos que dentro de prisión se adecúan a la realidad del entorno penitenciario y se abordan de cara a la futura incorporación de nuestros usuarios y usuarias al tratamiento extrapenitenciario y su continuidad hasta la finalización del programa.

Así, podemos distinguir dos modalidades que históricamente han dado sustento a la intervención en las prisiones: programa de motivación y derivación, y programa de intervención global (Comunidad Terapéutica Intrapenitenciaria).

II.- PROGRAMA DE MOTIVACIÓN Y DERIVACIÓN

En 1993 se inicia el **Programa de Motivación y Derivación** a recursos intra y/o extrapenitenciarios para las personas con problemas de drogas. Inicialmente surge

ante la necesidad de dar respuesta a la situación de muchas personas con problemas de adicciones que tenían que interrumpir su proceso de rehabilitación para reingresar en prisión a cumplir la pena impuesta. Es reseñable que en el año 1993 “*el 43% de las personas que atendíamos tenía antecedentes delictivos o penales*” (Memoria de la Asociación Proyecto Hombre, 1993). Por ello, se conforma un equipo de intervención con la finalidad inicial de apoyar a los afectados con pautas y estrategias para mantener la abstinencia y mejorar su modo de vida en el interior de los centros penitenciarios, abordando a la vez una estrategia de motivación para la realización del programa extrapenitenciario de Proyecto Hombre.

En la actualidad, este programa se mantiene adaptándolo a nuevas necesidades y el abordaje continúa siendo educativo-terapéutico, con la finalidad de promover procesos de cambio de conducta en personas con problemas de adicción e inducir la motivación suficiente para iniciar un proceso de rehabilitación y reinserción.

A través de este programa se pretende conseguir que las personas beneficiarias tomen conciencia de su realidad y se planteen cambios que posibiliten una futura rehabilitación en un programa extrapenitenciario. Cambios que, a su vez, están orientados a mejorar sus condiciones de vida en la prisión, partiendo de una transformación personal que les habilite para manejarse de forma más adecuada y satisfactoria frente a los conflictos y la convivencia en el centro penitenciario.

El programa incorpora la atención individualizada y la integración en los grupos de iguales. Mediante estos dos instrumentos se abordan los objetivos que forman parte del proceso terapéutico y educativo que realizan. Este proceso se puede desarrollar a lo largo de varios meses y se adapta a los distintos perfiles y necesidades. Se distinguen dos tipos de intervención:

Coloquios-Entrevista diagnóstica: el objetivo es conocer al usuario, sus condiciones, situación y expectativas, con el fin de ajustar la demanda al programa y clarificar preconceptos con respecto a los objetivos que va a realizar.

Grupos de motivación: se potencia el trabajo en grupo, el refuerzo a la motivación, el conocimiento de habilidades sociales básicas, la consolidación de la abstinencia y la promoción de cambios de hábitos básicos orientados a la consecución de un estilo de vida más saludable.

Además, se imparten seminarios formativos, talleres de salud y autocuidado, habilidades sociales, prevención de recaídas, talleres de ocio y tiempo libre...

Una vez fuera de prisión, el tratamiento se desarrolla junto al resto de usuarios de Proyecto Hombre, incorporándose a la dinámica normal del Programa con el fin de conseguir una plena inserción sociolaboral.

Desde 1990 **Proyecto Hombre ha atendido a 36.197 personas** en el Programa de Motivación y Derivación. (Memorias de 1993 a 2017 de la Asociación Proyecto Hombre).

III.- PROGRAMA DE INTERVENCIÓN GLOBAL

La Delegación del **Plan Nacional sobre Drogas**, en su “Plan de medidas para luchar contra las drogas” de 24 de enero de 1997, impulsa el desarrollo de “una experiencia piloto que permita crear Unidades Terapéuticas dentro de los centros penitenciarios que garanticen el éxito de la desintoxicación de los reclusos. Dicha experiencia se llevará a cabo en el Centro Penitenciario de Soto del Real (Madrid)”.

El día 18 de mayo de 1998 se pone en funcionamiento la **Comunidad Terapéutica Intrapenitenciaria** dentro del Programa Libre de Drogas para personas con adicción que se encuentran en el Centro Penitenciario Madrid V (Soto del Real). El proyecto se inicia a propuesta del Plan Nacional sobre Drogas con el apoyo de Instituciones Penitenciarias y se implementa por Proyecto Hombre.

Posteriormente se aprueba la **Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008**, que incluía entre sus objetivos “*extender los módulos terapéuticos a los centros penitenciarios polivalentes y potenciar experiencias como las comunidades terapéuticas penitenciarias*” y, más concretamente, “*haber creado en 2003 módulos terapéuticos para los drogodependientes en el 100% de los centros polivalentes y al menos 5 programas de rehabilitación en régimen de comunidad terapéutica intrapenitenciaria*”.

En consonancia con dichos objetivos y como una herramienta más, el **Reglamento Penitenciario** ofrece en su art. 115 la posibilidad de organizar en los Centros correspondientes y para grupos determinados de internos, programas basados en el principio de comunidad terapéutica.

Este programa de intervención global cuenta con un abordaje integral del problema de adicciones y su meta última es la reinserción social de la persona usuaria, a través de otros programas terapéuticos-educativos que se desarrollan en el ámbito extrapenitenciario.

Una de las premisas para el desarrollo de este programa era una coordinación entre profesionales de Proyecto Hombre y de la Institución Penitenciaria, de manera que se llegara a conseguir un equipo de intervención mixto con unos objetivos comunes, imprescindible para la adecuada implementación de un programa de estas características. Esta coordinación se ha ido consolidando gracias a años de trabajo compartido. Especial mención requieren las personas voluntarias, que con su labor en talleres, su empatía, trasmisión de valores y escucha activa, apoyan dando calidad y calidez a la atención.

Este programa de intervención integral se estructura en dos fases: motivación y comunidad.

- **Fase de motivación:** en ella se realiza la evaluación inicial de la persona, se trabaja la motivación de esta en grupos terapéuticos relacionados con el proceso de rehabilitación y los nuevos estilos de vida; se imparten seminarios para mejorar

la información sobre drogas, salud, prevención de recaídas, entre otros. Todo ello reforzado con entrevistas personales.

- **Fase de comunidad:** se requiere la superación de los objetivos de la fase de motivación y se desarrolla íntegramente en un módulo específicamente designado para ello. La metodología de la intervención se basa en la dinámica de la Comunidad Terapéutica. Las personas usuarias participan activamente de la gestión de la vida comunitaria asumiendo tareas de creciente responsabilidad que movilizan las capacidades y recursos de las personas usuarias. El programa se organiza en torno a sectores de trabajo que facilitan el aprendizaje de la gestión de relaciones sociales y laborales desde la experiencia, la asunción de las responsabilidades asignadas y la comunicación con el grupo.

Las actividades que se realizan son las propias de una comunidad adaptadas al entorno penitenciario, grupos de autoayuda y terapéuticos, talleres de autoestima, de habilidades sociales, de ocio y tiempo libre, y seminarios formativos.

En definitiva, la Comunidad Terapéutica Intrapenitenciaria propone al interno un medio en el que este va a dar el paso fundamental de la “dependencia” a la “interdependencia”. Los principios de autogestión y de convivencia van a producir en cada individuo la posibilidad de solicitar la ayuda del otro y estrechar los lazos de mutua confianza. Este hecho intensifica las relaciones mutuas entre personas que comparten los mismos objetivos y las mismas normas, y ayuda a cada individuo a mantener una vigilancia mucho más cuidadosa con relación a sus propios comportamientos y actitudes, puesto que pueden comprometer a toda la Comunidad Terapéutica (sentido de responsabilidad social), que impulsa a cada interno a hacerse respetar y a ser respetado.

Transversales a todo el programa son, por una parte, la integración de la familia en el proceso de la persona usuaria como factor fundamental de una adecuada adaptación socio-familiar y, por otra parte, la formación académica y laboral para la mejora de sus competencias en vista a una integración sociolaboral. En este sentido, una apuesta innovadora ha sido la implantación del **Programa INSOLA** en la Comunidad Intrapenitenciaria de Soto del Real que, con financiación del Fondo Social Europeo, promueve la inserción sociolaboral de colectivos desfavorecidos dentro y fuera de prisión.

Igualmente, es destacable que desde la perspectiva de género se ofrece un tratamiento diferencial a través del abordaje de la violencia y el maltrato, autoestima y cuestiones marentales.

Cuando la persona usuaria va consiguiendo los objetivos programados para ella y además las condiciones criminológicas y penales lo permiten, la Junta de Tratamiento, tras valorar su caso, propone la posible progresión a tercer grado en alguna de las modalidades previstas por el Reglamento, que posibilitan su tránsito a un programa terapéutico extrapenitenciario en el que pueda continuar su proceso en la fase de reinserción.

Desde 1998 las **personas atendidas** en el **Programa de Comunidad Intrapenitenciaria** han sido **7.189**. En 2017, Proyecto Hombre atendió a 509 personas en las Comunidades Intrapenitenciarias y Módulos Terapéuticos de los Centros Penitenciarios de Pereiro de Aguiar (Ourense), Soto del Real Madrid V (Madrid), Herrera de la Mancha (Ciudad Real), Picassent (Valencia), Mallorca (Palma de Mallorca) y Córdoba (Córdoba) .

Proyecto Hombre cuenta con estudios que aportan datos que demuestran la conveniencia de promover en prisión los programas de comunidades terapéuticas intrapenitenciarias frente a los programas en grupo de motivación:

La confianza en el tratamiento y la eficacia del mismo para la resolución de problemas se sitúan en el 86,7% en el caso de los grupos de motivación, y en el 93% en el caso de las comunidades terapéuticas.

La adhesión a los tratamientos prescritos y a las revisiones médicas es también superior en el caso de las personas en tratamiento (85,7% en Motivación, 98,5% en CT). (Evaluación de los programas de rehabilitación de la Asociación Proyecto Hombre con pacientes internos en prisión y en cumplimiento. 2012).

El compromiso de Proyecto Hombre con la sociedad y con las personas penadas no se ha limitado a programas de intervención en prisiones. Como ya se ha mencionado, desde sus inicios se ha ofrecido tratamiento a personas con problemas de adicciones en cumplimientos alternativos y clasificadas terceros grados penitenciarios, que permiten que penados que en otro caso hubieran ingresado o permanecido en prisión realicen un programa en nuestros Centros.

Por ello, los Centros de Proyecto Hombre colaboran con Instituciones Penitenciarias en la asistencia a **personas penadas clasificadas en tercer grado** que necesiten un tratamiento específico para la deshabituación de drogodependencias y otras adicciones, en consonancia con los principios y objetivos del régimen abierto contemplados en el artículo 83 del **Reglamento Penitenciario**. *“La actividad penitenciaria en régimen abierto tiene por objeto potenciar las capacidades de inserción social positiva que presentan los penados clasificados en tercer grado, realizando las tareas de apoyo y de asesoramiento y la cooperación necesaria para favorecer su incorporación progresiva al medio social”*, en cualquiera de las modalidades previstas en el tercer grado.

Entre otras, la aplicación del artículo 182, que permite la asistencia a personas penadas clasificadas en tercer grado que necesiten un tratamiento específico para deshabituación de drogodependencias y otras adicciones, cumpliendo con las condiciones que la propia normativa exige.

Estas **personas clasificadas en tercer grado penitenciario** se incorporan a los distintos programas que ofrece Proyecto Hombre de acuerdo a sus necesidades e itinerarios personales. Desde 1990 han sido **9.767 las personas atendidas en Proyecto Hombre** con este perfil. (Memorias de 1990 a 2017 de la Asociación Proyecto Hombre).

Otra nueva línea suscrita entre Proyecto Hombre e Instituciones Penitenciarias en 2018 ha sido la colaboración en la implantación del **Programa “Cuenta Contigo”**, dirigido a personas penadas con un TBC (Trabajo en Beneficio de la Comunidad) en las que se detecta el consumo de drogas como factor de riesgo. Se trata de un programa de prevención selectiva con 20 sesiones presenciales que busca la sensibilización y motivación al cambio del penado, e intenta concienciarle hacia la búsqueda de ayuda en el consumo de sustancias.

Además, el **Código Penal** y sus sucesivas reformas han contemplado la **suspensión de las penas privativas de libertad** por el seguimiento de un tratamiento siempre que, a valoración del juez, concurren las circunstancias que la ley establece. En la última reforma del Código Penal, en el art. 80.5, se modificó la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad. El legislador parte de que el hecho de que se esté realizando un programa de deshabituación puede llevar al Juez o Tribunal a estimar que la ejecución de la pena no sea necesaria para evitar la comisión futura de delitos, puesto que se está trabajando de forma específica aquello que llevó a esa conducta tipificada como delito. Otras normas aplicables serían las medidas de seguridad del artículo 95 y ss. del Código Penal.

Todas ellas permiten que la persona no ingrese en prisión, sino que cumpla su condena rehabilitándose en un centro de tratamiento especializado. **Desde 1990, 14.227 personas con este perfil han sido atendidas en Proyecto Hombre.** (Memorias de 1990 a 2017 de la Asociación Proyecto Hombre).

Hay distintos estudios vinculados a Proyecto Hombre sobre los tratamientos en prisión. Por una parte, se recomienda la promoción de los tratamientos en unidades extrapenitenciarias frente a los programas intrapenitenciarios, señalándose que el marco extrapenitenciario contribuye de forma más positiva que el intrapenitenciario en el establecimiento del vínculo terapéutico. En este sentido, “La evaluación de los programas de rehabilitación de la Asociación Proyecto Hombre con pacientes internos en prisión y en cumplimiento” (2012) revela que “*los pacientes de las Comunidades Terapéuticas cumpliendo medidas judiciales valoran, con un 80,3% dicho vínculo como “bueno” o “muy bueno”, frente al 72,8% de pacientes de las Comunidades Terapéuticas Intrapenitenciarias, y mejor que las personas que asisten a grupos o entrevistas de motivación con un 58,7% de valoración como “bueno” o “muy bueno”.*

Por otra parte, MENESES, C. (2003) concluye que “*las prisiones no son los espacios y contextos más adecuados para el tratamiento de las drogodependencias por las razones que se han ido exponiendo. Además, los recursos de deshabituación en la Institución Penitenciaria son limitados y no están preparados para el objetivo rehabilitador. Por tanto, deberían articularse mejor -tanto cualitativa como cuantitativamente- las posibilidades de tratamiento extrapenitenciarias (mayor número de plazas, derivaciones de cumplimiento alternativo, oferta de programas según las características y problemática de las personas presas, etc.)*”.

En relación a esta cuestión, cabe mencionar la reivindicación de la sociedad civil organizada, como la Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario (RO-SEP) - integrada por 55 organizaciones-, sobre la necesidad de ofrecer las mejores respuestas posibles a las personas con problemas de adicciones, y así lo plantea en su “Informe del Observatorio del Entorno Penitenciario 2015”. En el mismo se manifiesta que *“un 65% de la población penitenciaria tiene problemas de adicción y defiende que, siempre que fuera posible, las personas drogodependientes deberían ser destinadas a recursos extrapenitenciarios para su tratamiento (comunidades terapéuticas o tratamiento ambulatorio supervisado), ya que la prisión no es el mejor lugar para superar esta problemática”*.

Desde Proyecto Hombre, y con la experiencia que nos avala, hasta que se avance en el cumplimiento de las penas en régimen extrapenitenciario, es necesario mantener y reforzar las comunidades intrapenitenciarias. En ellas, más allá de superar un problema de adicción, los usuarios y usuarias viven un proceso de transformación personal que les enriquece y empodera para el día de mañana. Si a ello se le añade la realización de una formación y la adquisición de un empleo dentro de prisión, se asegura una reinserción lo más positiva posible.

Datos de estudios vinculados a Proyecto Hombre sobre los tratamientos en prisión (Evaluación de los Programas de Rehabilitación de la Asociación Proyecto Hombre con pacientes internos en prisión y en cumplimiento. 2012), subrayan la importancia del tratamiento, independientemente del programa que se aplique:

- Encontrarse en tratamiento es un predictor positivo de la no incidencia/reincidencia de actividades delictivas (durante los permisos en prisión o en las salidas de la CT). Solo entre un 4-10% de delitos cometidos.
- Las personas en tratamiento sienten la necesidad de profundizar en la problemática personal más allá del consumo de drogas. La eficacia percibida por los pacientes respecto a su capacidad de análisis y detección de limitaciones, necesidades y deseos, y otras cuestiones relacionadas es elevada.
- El 76,2% de pacientes en tratamiento indica que ha disminuido el grado de conflictividad familiar.

A estos beneficios podríamos unir los relacionados con el coste económico y social del consumo de drogas.

Según un estudio realizado en el ámbito de Baleares, aunque sin duda extrapolable al resto de España, se demuestra que, sin contar los beneficios intangibles, la sociedad balear recibe un beneficio de 4,43 euros por cada euro invertido en el tratamiento de la drogodependencia en Proyecto Hombre Baleares. Esto representa un margen de beneficios sociales del 343,2%, a pesar de que sólo se ha podido incluir una parte de los costes y beneficios asociados al consumo y al tratamiento, por lo que estaríamos hablando tan sólo de una fracción de los beneficios reales.

Así, por ejemplo, difícilmente se puede valorar el impacto de la drogodependencia sobre los años y calidad de vida perdidos: la frustración y desesperación personal que genera la adicción; el daño y sufrimiento sobre el círculo familiar y de amistades, los daños a terceros; el fracaso escolar y laboral; el deterioro de las facultades físicas y mentales; y a una escala mayor, el peso constante y recurrente de las personas que padecen una adicción sobre el conjunto de servicios públicos. En definitiva, el abordaje de la drogodependencia, a nivel preventivo y terapéutico, y más allá de los componentes éticos y solidarios, que ya de por sí justificarían su necesidad social, se hace también imprescindible por el impacto positivo que genera sobre los diferentes servicios públicos, principalmente Sanidad, Justicia, Cuerpos de Seguridad, Servicios Sociales, y Seguridad Social, lo que redundará en beneficio de todos. (Bonet, X., y otros. 2012)

Como Proyecto Hombre, planteamos una serie de posicionamientos en relación a la situación de las personas penadas y el propio sistema penal y penitenciario:

- Consideramos fundamental avanzar en una legislación que, coherente con el espíritu y el mandato del artículo 25 de la Constitución, desarrolle las normas para ampliar las posibilidades de penas alternativas y promueva de forma efectiva las medidas no privativas de libertad frente a la prisión. El “Informe del Observatorio del Entorno Penitenciario 2015 (ROSEP)” señala que, en base a datos de los propios organismos públicos, la tasa de encarcelamiento en España es superior a la media europea en un 34% e indica que la aplicación de medidas alternativas es crítica para la reducción de la población en prisiones.

- Creemos necesario visibilizar y abordar la problemática de la mujer encarcelada y, en especial, aquellas que tienen problemas de adicciones, pues se encuentran doblemente estigmatizadas y con mayores dificultades para el acceso al tratamiento. El Informe Mundial de Drogas 2018 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) revela que las mujeres representan la tercera parte de los consumidores de drogas. Sin embargo, históricamente los datos de mujeres en tratamiento son sensiblemente inferiores. El “Informe 2017 del Observatorio Proyecto Hombre sobre el perfil de personas con problemas de adicciones en tratamiento” indica que sólo un 15,7% de las personas que inician tratamiento son mujeres, de ellas un 12,7% tenían problemas con la justicia. Estos datos son el reflejo de las dificultades que ellas tienen para acceder a tratamiento.

- Entendemos que es preciso partir del principio de intervención mínima del derecho penal, ya que en una sociedad democrática la privación de un derecho como la libertad debe reducirse al mínimo indispensable.

- Planteamos que existen otros caminos como la justicia restaurativa, como la mediación, que como bien se defiende en el “Informe del Observatorio del Entorno Penitenciario 2015” (ROSEP), permiten una solución pactada del conflicto que repare el daño causado a la víctima, responsabilice al agresor y pacifique a la sociedad.

Proyecto Hombre es el esfuerzo de muchas personas, profesionales, terapeutas, familiares, voluntariado, todos unidos con el fin de acompañar y ayudar a las personas en su proceso de rehabilitación y reinserción social.

Y sobre todo, la historia de personas como María que afrontan su realidad en clave de superación y esperanza: *“No estás acostumbrada a levantarte y esforzarte, y poco a poco te vas dando cuenta de que puedes con todo esto y mucho más. Tu autoestima se va levantando y poco a poco, día a día, te vas haciendo un poco más persona. Eso es quizás lo que te va haciendo ver que tienes todavía mucho que aprender y mucho más por luchar para seguir viviendo”*.

IV.- NORMATIVA CITADA

Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre).

Constitución Española de 1978.

Estrategia Nacional sobre drogas 2000-2008, Delegación de Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas.

Ley Orgánica General Penitenciaria (Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre).

Plan de medidas para luchar contra las drogas, de 24 de enero de 1997. Delegación de Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas

Plan de Acción Sobre Drogas 2009-2012. Delegación de Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas.

Reglamento Penitenciario. Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

V.- BIBLIOGRAFÍA

Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2017.

Bonet, X.; Morey, M.; Pomar, E.; Quetglas, JM, El Coste Económico y Social del consumo de drogas en las Islas Baleares: Análisis de los costes y beneficios del tratamiento de las personas drogodependientes, 2012.

Comas Arnau, D. “El proceso de incorporación de las drogas, sus representaciones y respuestas sociales en España”, 2008.

García Martínez, J. y otros: “La realidad penitenciaria de la Comunidad Autónoma de Aragón”, Cáritas Española Editores, Madrid, 2009.

Memorias de la Asociación Proyecto Hombre, 1993-2017.

Meneses, C., La opinión de drogodependientes en prisión tratados por Proyecto Hombre, 2003.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Informe Mundial de Drogas, 2018.

Presencio, E.; Mullor, J.; Bonet, X.; Rueda, F.; Capellas, R.; Fernandez, M.A.; González, F.; Felipe, I.; Rodríguez, J.L.; Aragonés, B., Informe 2017 del Observatorio Proyecto Hombre sobre el perfil de personas con problemas de adicciones en tratamiento.

Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario (ROSEP). Informe del Observatorio del entorno penitenciario, 2015.

Sancho, J. L.; Calvo, A.; Yubero, A.; Aragonés, B.; Rueda, E.; y Rueda, F., Evaluación de los programas de rehabilitación de la Asociación Proyecto Hombre con pacientes internos en prisión y en cumplimiento, 2012.

Julián Carlos Ríos Martín

Profesor de Derecho Penal en la Universidad Pontificia Comillas.
Vocal Asesor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Una mirada sobre la posible reducción del sufrimiento humano en el sistema penal desde claves de política penitenciaria¹

SUMARIO

I.- EL RÉGIMEN CERRADO. 1.- Planteamiento base de la problemática. 2.- Regulación legislativa y estructural. 3.- Algunas cuestiones para la reflexión. 4.- Reflexión final. II.- LOS TRASLADOS Y SUS CONDICIONES. 1.- Planteamiento base de la problemática. 2.- Regulación normativa. 3.- Percepción subjetiva de las personas trasladadas. 4.- Reflexión final. III.- PROCESOS RESTAURATIVOS PARA LA REPARACIÓN DE LA VÍCTIMA. 1.- Planteamiento base. 2. Algunas respuestas desde la experiencia. 3.- Reflexión. IV.- REFLEXIÓN FINAL.

Es un motivo de agradecimiento la invitación a escribir en esta revista con motivo de la celebración del 40 aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Las líneas que siguen pretenden plantear algunas preguntas para ampliar respuestas a la intervención penitenciaria, en aras de garantizar una mayor prevención delictiva y una mayor salvaguarda de la dignidad de las personas presas.

Para comenzar, considero necesario describir brevemente el lugar desde el que se escriben las líneas que siguen. La verdad objetiva no existe. El sistema penal es un poliedro de miradas e intereses, donde la verdad depende del enfoque y la posición desde donde se mira. La mía es parcial y, por tanto, limitada. Necesito, para que pueda

¹ “Este artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación propio «Reconocimiento del otro y justicia», de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid (Coordinado desde el Departamento de Filosofía y Humanidades)”.

ser comprendida y aceptada en la medida en que pueda ser de utilidad, describir mi lugar experiencial.

Durante 30 años he convivido en mi casa con más de un centenar de personas con dificultades de drogadicción, marginación, enfermedad, pobreza, inmigración irregular y cárcel. He estudiado e intentado profundizar en el inabarcable campo del Derecho Penal y lo he utilizado como instrumento para defender jurídicamente a personas que provenían de espacios sociales de marginación social. En el año 2000 tuve una inquietud y una apuesta. La inquietud vino provocada porque después de estudiar y trabajar en el sistema penal, había conflictos que no eran superados por este sistema que, aun siendo necesario, era y sigue siendo intensamente violento. En la mayoría de los casos, ni a quienes defendía les responsabilizaba y, en cambio, les arrojaba a una experiencia de dolor, la mayor parte de las veces, innecesaria e ineficaz. Y a las víctimas, las dejaba (y deja) abandonadas en sus miedos, impotencia, incomprensión y dolor. La apuesta fue intentar incorporar algunas claves propias de estrategias no violentas. Para ello organicé con numerosos compañeros de colectivos sociales una primera experiencia. Se trató de un trabajo de investigación en los departamentos de aislamiento de los centros penitenciarios para ver si la disminución de la respuesta violenta del preso encerrado y aislado veintuna horas en estos lugares, podría dar lugar a una progresión en el régimen de vida que les diese más libertad y les reconociese más derechos. En este sentido, después de contactar con los responsables de la administración penitenciaria se nos autorizó a visitar a todos estos presos (en ese momento alrededor de 200) para aportarles algunas informaciones sobre claves de estrategias de no violencia: la verdad, el reconocimiento del “otro” como ser humano, el autocontrol y el valor de la dignidad. Después de tres años de trabajo, los resultados de esta campaña -que denominamos “no violencia y libertad”- obtuvo sus frutos y cumplió sus objetivos que fueron publicados en el libro: *Mirando el abismo*. El descubrimiento del valor esencial de la escucha, el dialogo y el perdón, me dio pie para iniciar otra experiencia en el sistema penitenciario. Consistía en crear un escenario que permitiese el diálogo entre presos que habían tenido disputas violentas y que habían sido sancionados. Paralelamente comencé, junto a otros compañeros, otro proyecto sobre mediación entre víctima e infractor en los juzgados penales. Con el apoyo del Consejo General del Poder Judicial y gracias a la participación de numerosos profesionales de la mediación y de asociaciones se ha logrado que este sistema de gestión de conflictos se instaure en más de un centenar de juzgados en toda España. Y en los últimos años, gracias al camino abierto por compañeros pude adentrarme como facilitador en el mundo de la reconciliación entre personas que habían pertenecido a ETA y víctimas de sus atentados.

Desde esta experiencia profesional voy a intentar acercarme a tres ámbitos diferentes: el régimen más estricto en el ámbito penitenciario: el régimen cerrado; una experiencia traumática silenciada: las condiciones de los traslados; por último, una propuesta para que la víctima pueda alcanzar, cuando sea posible, cierto grado de reparación, y el agresor una toma de conciencia sobre el daño causado: su responsabilización. Con ello pretendo, en las pocas páginas disponibles para este artículo, abarcar y reconocer el sufrimiento de una buena parte de personas: el de los que están en condiciones más estrictas; el de la práctica totalidad de presos que pasan por los traslados, el de la víctima, y una apuesta para que los presos puedan liderar el cambio en sus propias vidas. Ello, sin olvidar la necesaria mejora en las condiciones laborales de los profesionales penitenciarios, en todos sus aspectos, que trabajan en la institución.

El objetivo último de abordar estos temas es intentar que no se pierda la sensibilidad por estas situaciones en función –aunque no solo– del principio de habituación. Puede ocurrir que quienes están o estamos diariamente en estas situaciones podamos considerar que lo habitual es lo normal y esto, lo moralmente correcto. Es lo que se llama en análisis ético el realismo moral, es decir, la capacidad de dar por bueno lo que existe, sin someter a juicio de valor si transgrede o no los mínimos morales. Si siempre se ha hecho así, ¿por qué no darlo como bueno?; es necesario ampliar la mirada, sin duda, comenzando por la mía.

I.- EL RÉGIMEN CERRADO

1.- Planteamiento base de la problemática

La intervención con personas que han realizado conductas extremadamente peligrosas para la vida o la integridad física de otras, bien en libertad, bien dentro del centro penitenciario, es muy compleja. Dentro de la estructura penitenciaria las posibilidades de intervención son muy limitadas, no sólo por la propia estructura arquitectónica, sino también, por la limitación de recursos materiales y profesionales. Sin duda, se enfrentan varios intereses o bienes que necesariamente han de armonizarse. Por un lado, la prevención en la reiteración de conductas delictivas y, por tanto, la protección de profesionales o internos. Por otro, la protección de la salud física y psíquica del agresor. ¿Cómo mantener este equilibrio sin caer en visiones polarizadas que den absoluta preponderancia a la seguridad y al orden y, por tanto, anulen las posibilidades de recuperación psíquica de la persona encerrada? o, en sentido contrario que, ante la ausencia de intervención, se ponga en peligro real la vida o la integridad física de profesionales o internos. Difícil tarea, sin duda.

2.- Regulación legislativa y estructural

Dentro de los diferentes regímenes de vida que establece la legislación penitenciaria, el cerrado, o primer grado, es el que impone condiciones de vida más estrictas. Así, quienes son destinados a los departamentos especiales tienen, como mínimo, tres horas diarias de salida al patio que podrán ampliarse hasta tres horas más para la realización de actividades programadas. Diariamente las personas serán cacheadas y sus celdas registradas. Cuando existan fundadas sospechas de que la persona posea objetos prohibidos y, además, existan razones de urgencia, los funcionarios pueden recurrir al desnudo integral por orden motivada del jefe de servicios, dando cuenta al director. En las salidas al patio no pueden permanecer más de dos personas juntas, pudiendo aumentarse hasta cinco para la realización de actividades. Las visitas de los médicos serán periódicas². Por otro lado, y en otra modalidad de cumplimiento de ré-

2 A estos departamentos serán destinadas las personas presas que hayan sido protagonistas o inductores de alteraciones regimentales muy graves, que hayan puesto en peligro la vida o integridad de los funcionarios, Autoridades, otros internos o personas ajenas a la cárcel, tanto dentro como fuera de la misma, así como los que evidencien una peligrosidad extrema (art. 91.2 RP).

gimen cerrado, quienes son destinados a centros penitenciarios específicos de régimen cerrado, por una manifiesta inadaptación a los regímenes comunes (art. 91.3 RP), tendrán, como mínimo, cuatro horas diarias de vida en común, que podrán ser aumentadas hasta tres horas más para la realización de actividades previamente programadas.

El RD 419/2011 modifica el art. 90 RP añadiendo un nuevo apartado. En este se establece la obligación del centro penitenciario de diseñar un programa de intervención específico que garantice la atención personalizada a los internos que se encuentren en dicho régimen, por equipos técnicos especializados y estables. La I 5/2011 que puntualiza algunas cuestiones del RD 419/2011, hace hincapié en la presencia de equipos técnicos “estables”. Ello exige a la administración penitenciaria “que los profesionales que formen parte de los equipos asuman, al menos, períodos de dos años en las tareas descritas. La complejidad que se ha puesto de manifiesto para la implantación de estos programas, evidencia con absoluta nitidez que, para garantizar el éxito de la intervención, resulta imprescindible la estabilidad de sus miembros”.

Ante esta buena voluntad del legislador, me pregunto: a) ¿existen en los departamentos de aislamiento **infraestructura y profesionales que posibiliten la realización de actividades tratamentales?** b) ¿tienen los profesionales penitenciarios los suficientes medios materiales y personales para hacer eficazmente el trabajo encomendado sin mermar su tarea con otros internos clasificados en segundo y tercer grado? c) ¿Existe voluntad real de ponerlas en práctica? d) ¿Existe infraestructura y programación cultural adecuada como para propiciar el desarrollo por parte de los presos de actividades formativas y de ocio? Si se les niega la posibilidad de acudir a los polideportivos aduciendo motivos de seguridad, ¿existe un lugar alternativo para hacer deporte? Si los patios de estos departamentos no tienen techado, ¿qué ocurre en época de invierno, donde las temperaturas y las lluvias impiden salir?

3.- Algunas cuestiones para la reflexión

Ante la limitación regimental y estructural señalada, me permito hacer algunas preguntas:

a) ¿Es posible que, con independencia de la presencia de determinadas variables mentales, el estricto control de actitudes, decisiones y comportamientos, la anulación del espacio y del tiempo, la ausencia de expectativas, el miedo, la ansiedad, la pérdida de identidad, la omnipresencia del control, provoquen acciones/reacciones violentas en la persona presa?

b) ¿Es posible que algunos presos, ante esta situación, puedan llegar a la convicción en la ineficacia de la propia conducta para cambiar el rumbo de los acontecimientos que vive o para alcanzar los objetivos que se desean?

c) ¿La monotonía estimular puede provocar serios trastornos, algunos de ellos, de tipo alucinatorio?³

3 La cuestión es tan grave como compleja. Las personas nos adaptamos a «la realidad» porque continuamente contrastamos la información proveniente de nuestro «interior» (léase recuerdos, imágenes de la imaginación, etc.) con la estimulación procedente del entorno. Así, si una persona deja de recibir prácticamente estímulos del exterior y cuenta casi únicamente con su propia producción interna, llegará un momento en que alucinará (confundirá las imágenes de la imaginación con percepciones) y generará delirios (confundirá sus ideas fantasiosas

d) ¿Es posible que, a mayor tiempo de aislamiento, exista más lesividad física y psicológica de la persona encerrada? Si esto fuera así, ¿podría aparecer una mayor agresividad física y verbal del interno, y con ella, una reacción institucional de mayor limitación y restricción de libertad e intimidad? Con ello, las personas en régimen cerrado podrían ver muy limitadas las posibilidades de progresar de modalidad y, por tanto, de grado. El régimen cerrado puede convertirse en un “pozo sin fondo” o en un “laberinto sin salida”. Años y años⁴.

e) ¿Puede ocurrir que la intención preventiva y asegurativa del estricto régimen cerrado, eleve la reincidencia y estimule la actividad delictiva? Y, llegados a este punto, ¿los antecedentes de cumplimiento más rígido y penoso, la mayor desadaptación en prisión, la no participación en actividades programadas, el consumo de sustancias tóxicas y algunos trastornos psicopatológicos, pueden ser causas determinantes de mayor reincidencia?⁵

f) ¿Para qué se establecen condiciones de vida tan estrictas, limitantes y lesivas? ¿Es suficiente y adecuado argumento el mantenimiento del orden y la seguridad? o, por el contrario, lo que subyace, ¿no es, además, un ánimo de castigo fruto de la dinámica sancionadora que la institución tiene asignada socialmente?

g) ¿Trabajan los profesionales con las garantías suficientes de seguridad física y emocional?

h) ¿Es posible que, sin caer en el maniqueísmo de señalar al preso como víctima de la violencia, sea cierto que es una parte vulnerable de la relación Administración/ciudadano preso, y por ello, puede ser más proclive a la indefensión personal y jurídica en las situaciones de violencia?

i) ¿Las extremadas condiciones de vida reguladas en el Reglamento Penitenciario para el régimen de primer grado se podrían calificar de dignas por cualquier persona que se viera involucrados en ellas?

con la realidad objetiva). De ahí viene la apreciación popular de que si dejas solo a una persona en una isla, no se volverá neurótico sino psicótico. Dicho de otro modo, el solo hecho de una monotonía estimular extrema puede ser un factor predisponente grave para la aparición de brotes psicóticos en personas con antecedentes de psicopatología mayor o en personas de estructura personal muy frágil.

4 Curiosamente, el máximo de la sanción de aislamiento (la más grave) son 14 días y en caso de reiteración, hasta 42. Esto es así por las graves consecuencias del aislamiento (22 horas). ¿Cómo es posible que esto sea así y para el régimen cerrado no haya límite temporal?

5 En un estudio de la Central de Observación de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre la reincidencia, elaborado a partir de una muestra de 330 presos estudiados en la Central, se concluye afirmando que los datos reflejan «la existencia de una relación entre la reincidencia y los antecedentes de estancia en régimen cerrado» de manera que según los autores, aquellos que han estado en régimen cerrado, tienen un porcentaje de reincidencia al cabo de los tres años siguientes a su salida de un 57%, frente a un 42% de reincidencia que aparece entre los que no tienen antecedentes de haber estado en primer grado. Es verdad que resulta difícil hablar de causalidad entre ambas variables, puesto que se trata más bien de una simple correlación, pero en cualquier caso, no parece que la aplicación del régimen más duro, sirva para evitar la «vuelta a las andadas» de quienes lo han sufrido, más bien parecería que la estimula. De hecho, en las conclusiones del citado estudio se afirma que los datos muestran que Estudios e investigaciones de la Central Penitenciaria de Observación (2001). Madrid, DGIP. El trabajo termina con una conclusión: «Todas las medidas que influyen en unas condiciones más suaves de cumplimiento como: reducciones de condena, participación en actividades y programas de tratamiento, clasificación en tercer grado de tratamiento, permisos de salida, etc., resultan ser causa de una menor reincidencia, lo que resulta esperanzador, ya que nuestra legislación contempla esas actuaciones y pueden ser el instrumento adecuado para reducir la reincidencia en el delito»

j) ¿Es posible establecer dinámicas de justicia restaurativa, basadas en el diálogo, dentro de los módulos de primer grado?⁶

4.- Reflexión final

El régimen cerrado necesita de una mirada amplia, realizada desde diferentes ángulos de reflexión, superando la predominante y exclusiva visión asegurativa, castigadora y preventiva. Ello es necesario para mejorar la calidad de la salud física y psíquica de los internos en aras de su dignidad y aprendizaje de autocontrol de sus reacciones. Y, no sólo, también para mejorar la calidad laboral de los profesionales que trabajan en los módulos de aislamiento. Habría que repensar la situación desde una modificación de la estructura arquitectónica de los módulos, ampliando y humanizando los espacios, así como reduciendo los horarios de aislamiento en la celda y limitando temporalmente su aplicación. Sin duda, es un tema de voluntad política y legislativa. Hace falta más inversión económica para que los profesionales puedan hacer correctamente su trabajo, unido a un cambio de mirada institucional. Y, sin duda, hay que poner los medios para que las personas agresoras puedan tomar conciencia del daño que han causado o que pueden causar. Un solo ser humano en esas condiciones, más allá del comportamiento que haya tenido, merece este esfuerzo.

II.- LOS TRASLADOS Y SUS CONDICIONES

1.- Planteamiento base de la problemática

Son muchas las cartas que recibo de personas presas quejándose de las condiciones en que se realizan los traslados entre centros penitenciarios y, desde estos, a los juzgados. ¿Es posible que coexista, por un lado, la seguridad y, por otro, el buen trato? Dicho en otros términos, ¿el diseño de los vehículos en la búsqueda de la seguridad es incompatible con un mínimo de condiciones de habitabilidad y confortabilidad que hagan posible el respeto a las personas trasladadas?

2.- Regulación normativa

Según la ley, las conducciones tienen que respetar la dignidad, los derechos de la persona presa y la seguridad de la conducción (art. 18 LOGP y 36.1 RP). Para los traslados que se hacen por carretera se utilizan autobuses denominados vulgarmente “kanguros”, o en furgonetas, custodiados por miembros de las fuerzas de seguridad del Estado (Guardia Civil). Las condiciones técnicas que deben reunir los vehículos de traslados de detenidos, presos y penados se encuentran en la orden IN/2573/2015.

⁶ Durante tres años desarrollamos un trabajo de no violencia con los presos de primer grado en lo que denominamos “campana no violencia y libertad” que viene recogida en el libro: Ríos Martín J., Cabrera Cabrera, P. Mirando el abismo. Universidad Comillas. 2003.

3.- Percepción subjetiva de las personas trasladadas

La casi totalidad de los autobuses o furgonetas, salvo algún modelo nuevo, tienen una escasísima o nula visibilidad al exterior, lo que genera, junto a la insuficiente iluminación, ventilación y climatización, un claro riesgo para la salud. El hecho de que las personas vayan esposadas aumenta estos riesgos. En su interior, los compartimentos están divididos en celdas separadas por un estrecho pasillo. ¿Es posible que en esas condiciones las personas se desorienten y tengan, sensación de angustia y ansiedad?, ¿existe mayor riesgo en caso de maniobras forzadas o de accidente debido a las grandes dificultades para abandonar el vehículo incluso con ayuda exterior?

¿Cómo se puede sentir una persona trasladada en esas condiciones? La respuesta a esta cuestión debería marcar los índices de valoración del buen trato en la conducción.

¿Cómo se puede trasladar de otra manera a personas peligrosas para garantizar la seguridad?

En dos investigaciones que he realizado⁷, a través de cuestionarios, a miles de presos, les pedíamos que relatasen brevemente las condiciones de los viajes (trayectos, furgones, ‘kanguros’) en que se realizaban las conducciones. Sorprendentemente, fue la pregunta que mayor cantidad de testimonios generó. Los adjetivos que se empleaban para describir las condiciones de los traslados iban desde *deplorables*, hasta *horrorosas*, pasando por otros más o menos similares en cuanto a su alcance, como por ejemplo: *tercermundistas*, *degradantes*, *deprimentes*, etc. Los adjetivos que más se repetían y que aparecían una y otra vez con machacona insistencia a lo largo de los mil y pico cuestionarios, eran los que se refieren a las condiciones del traslado: “inhumanas” o “infrachumanas”: “*El traslado en ‘kanguros’ es algo realmente inhumano, ya que te meten en un espacio totalmente cerrado sin ventilación, de 60 x 90 y sin ningún tipo de limpieza, o sea que es algo horroroso e inhumano, y perdón por la réplica.*”; “*los traslados se dan en condiciones inhumanas, en furgones pequeños, sucios, y sin apenas espacio para moverse*”.

La experiencia más habitual entre los encuestados era la de haberse sentido degradado en tanto que ser humano. No es raro, por tanto, que hubiera alguna que otra alusión a situaciones pretéritas en las cuales los seres humanos eran transportados de tal manera que se les negaba explícitamente su condición de personas; ese fue, por ejemplo, el caso de los esclavos: “*creo que en el siglo XVIII los esclavos viajaban en mejores condiciones*”; “*el trato es de esclavos como en la antigua Roma esposados y adosados como si fuéramos ladrillos*”. Algo parecido ocurrió con los judíos durante el período nazi, por eso no es extraño que hubiese también alusiones a ellos: “*Como los nazis a los judíos pero en moderno. Infrac humano; situación penosa e inhumana, asfixiante. Cerradas completamente, sin ventilación alguna, sin luz, ni ventanillas, de espacios muy reducidos que recuerda a los viajes en vagones de los judíos cuando eran trasladados a los campos de exterminio*”. La descripción de un traslado era realizada de la siguiente forma por uno de los presos encuestados: “*Te levantan a las 7 de la mañana, te dan un café con leche frío y 4 galletas, antes de salir al kanguro te dan una bolsa con un bocadillo de mortadela, una botella de agua y fruta del día, luego*

7 Ríos Martín, J., Cabrera Cabrera, P., Mil voces presas, Universidad Comillas. 1999; Gallego Díaz, M., Ríos Martín, J., Cabrera Cabrera, Segovia Bernabé., J.L., Andar 1 km en línea recta; la cárcel del siglo XXI que vive el preso. Universidad Comillas 2011.

te engrilletan y en marcha, pasando por transitos inumanos con bastante suciedad en todos los sentidos hasta la llegada de tu destino". Si la conducción era larga y se hacía sin paradas, podía suponer unas horas interminables: *"Te hallas totalmente aislado en un cubiculo donde no puedes ni estirar los pies, amen de hallarte esposado durante las inacabables horas 5, 6 o 7, que dura una conduccion"*; *"desde la prisión de El Dueso (Cantabria) hasta la de Orense, he tardado 10 horas en hacer dicho recorrido en un autobús de condiciones infrahumanas"*; *"encerrado mas de 12 horas en una caja de muertos pensando en que si se la pega me matan. 12 horas sin poder mover las piernas por falta de espacio, con el culo cuadrado por la banqueta"*; *"a finales del 9? se me trasladó de Málaga a Tarragona y fui trancado el primer día fueron 10 horas del tirón, metido en la jaula pasé la noche en Murcia y no me dieron sábanas, la teleférica super sucia, etc..."*. Lo habitual es encontrar referencias a jornadas de entre ocho y diez horas seguidas de viaje sin parar.

En los textos aparecía un sentimiento de indefensión ante la posibilidad de un accidente: *"Si hay algún vuelco del coche al ir esposados o al menos en las cundas que he hecho anteriormente (en otra condena en el 89 ibamos así con grilletes), no tienes salvación posible"*. El fantasma del accidente aparecía durante horas por la mente de los que eran conducidos sin poder ver la carretera ni las curvas que se suceden, mientras uno se siente atrapado entre hierro y chapa. La chapa, a la que muchos encuestados se refieren, hace que se disparen las fantasías: *"se va esposado en un metro entre chapa, es como una ratonera en caso de accidente no tienes ninguna posibilidad de salir con vida."*; *"en caso de accidente no se puede salir de dichas jaulas ademas las chapas al romperse causarian graves daños a los que van metidos en esas jaulas"*; *"en caso de accidente, se correria un serio problema, al ser de chapa sus paredes, quedaríamos triturados"*; *"ante cualquier accidente hace muy alto el riesgo de muerte por asfisia o heridas producidas por las hojas de chapa"*.

El "calvario" es una denominación que aparecía una y otra vez: *"Un auténtico calvario de sufrimiento y horror"*; *"constituyen un autentico calvario porque van vagando de centro a centro hasta lograr llegar a su destino"*; *"francamente considero a las conducciones como un calvario"*, y la sensación de calvario podía hacerse extrema, en el momento en que el mareo hacía aparecer los vómitos, con los que en ocasiones hay que permanecer en estrecho contacto: *"por lo visto un compañero en otra perrera echo, bueno, vomito y durante todo el camino fueron los vomitos para arriba y para abajo de furgón paseandose por todas las perreras"*; *"para colmo con otra persona a tu lado y como alguno se ponga mareado y vomite en vajadas y subidas, ves pasar los vomitos por debajo tuya y si no estas atento, pues te llenas"*. E incluso puede empeorar aún más si se produce una avería: *"de Bonxe al Dueso tardamos 14 horas por averia del coche escolta"*; *"si se estropea el furgon te tienen encerrado en la jaula a la hora que sca hasta que venga uno nuevo. A mí personalmente en una conducción de Valencia a Alicante en el mes de Agosto a mita de la autopista se estropeo el fugon, imaginate a las 13,30 horas esperando que vinieran arrecojernos y encerrados en las jaulas que hay dentro de los furgones, sin Ayre acondicionado. Bueno creia estar metido en una sauna empapado hasta las cejas, de verdad que mal lo pasamos y no tubieron la dignidad de bajarnos esposados aunon arboles que habian cerca de alli, pero ellos si que estaban resguardados del calor"*.

Es lógico que estas condiciones extremas hiciesen recordar a muchos las circunstancias que acompañan al transporte de ganado. *"En el "Kanguro" me hacen sentir*

como si fuese en un camión que carga animales al matadero"; *"te da la impresión de que vas en un camión de ganado"*; *"recuerdo una vez que estando en la calle ví pasar un camión cargado con cerdos con destino al matadero, ahora, cada vez que esta gente me traslada a algún lugar, siempre me viene a la imagen el camión con aquellas pobres bestias hacinadas dentro"*.

El sentimiento de haber sido tratado *como* un animal, aparecía reflejado en los textos de forma explícita e implícita, consciente y preconscious. Haberse visto *convertido* en un animal, encontraba su reflejo literario en los textos que describen las conducciones. Se descubren escritos, literalmente, los más diversos nombres de animales: perros, leones, gatos, gallinas, cerdos, caballos de carreras, gorilas, sardinas, toros de lidia, grillos, canarios, borregos, conejos... forman parte de la extensa y variada fauna textual que sirve para describir e ilustrar las penosísimas circunstancias que acompañan a los traslados de una cárcel a otra. Esta especie de zoológico con el que sorprendentemente nos habíamos encontrado, creímos que aseveraba más allá de cualquier información explícita –cuyo grado de veracidad pudiera ser objeto de discusión y debate–. El hecho de que existiese una amplísima y bien contrastada conciencia entre las personas presas de haber sufrido unos traslados que se realizaban en condiciones infrahumanas, animalescas, confirmaba la literalidad expresiva del arca de Noé que habíamos descubierto.

Tampoco faltaban expresiones que describían un agujero, oscuro y lóbrego, hasta el punto de hacer recordar –siempre rondando la idea de la muerte– a un ataúd (*"vamos en ataúdes metálicos fríos deprimentes y oscuros sin visibilidad exterior"*; *"en caso de un accidente la jaula sería lo más parecido a un ataúd"*; *"vamos encerrados en ataúdes de metal"*; *"son ataúdes con ruedas"*; *"si hay un accidente a palmar seguro, porque no hay donde sacarnos, es como un ataúd de hierro"*; *"con una pequeña ventanilla que no se puede abrir. En caso de accidente, es un ataúd"*; *"ataúd sin movilidad sin luz; se pierde el sentido de la orientación. Y si uno padece de caustrofovia como es mi caso, uno se quiere morir"*; *"falta higiene, respiración, son ataúdes móviles"*, a una lápida (*"te meten en una jaula muy parecida a una lápida"*, a una caja de muertos (*"es superagobiante da la sensación que vas metido en una caja de muertos"*, o lo que es casi lo mismo de un "zulo" (*En los viajes tienes que ir asentado, no puedes ni moverte, ni ponerte de pie porque tocas con la cabeza en el techo, como un "zulo"*; *"es un zulo de menos de un metro cuadrado para dos personas"*; *"las furgonetas constan de celdas individuales donde una persona no puede respirar y meten dos. Es un auténtico zulo, peor que los descubiertos hasta ahora"*; *"una especie de zulos con ruedas, sin luz ni aire"*⁸.

4.- Reflexión final

Sólo cabe plantearse respuestas si se está dispuesto a ser honesto. ¿Cómo se sentiría usted en un traslado en esas condiciones? –deseo que nunca tengamos que entrar en una cárcel para cumplir una condena, y tampoco, ninguno de nuestros familiares– ¿Se puede tomar alguna medida sensata para reducir el sufrimiento y que, a su vez,

8 Supone la vulneración de la regla 45 de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU 1973), que expresamente prohíbe «el traslado de los detenidos, presos y penados en malas condiciones de ventilación o de luz, o por cualquier medio que suponga un sufrimiento físico».

garantice la seguridad? ¿Los ingenieros que diseñan las condiciones de los vehículos tienen en cuenta un mínimo de bienestar en el traslado?, o por el contrario, ¿sólo están pensando en la seguridad? Se hace imprescindible ampliar la mirada e integrar la dignidad y el buen trato a la persona presa. Ninguna de ellas se garantiza con meras declaraciones normativas, sino con reflexiones experienciales.

Por otra parte, ¿se podría hacer un seguimiento de los traslados de internos entre centros penitenciarios a través de una revisión de los protocolos que desde la SGIP, Guardia Civil y CNP se utilizan, para hacer propuestas de reducción de los mismos, o de su duración?

III.- PROCESOS RESTAURATIVOS PARA LA REPARACIÓN DE LA VÍCTIMA

1.- Planteamiento base

¿Es posible que las personas enfrentadas por delitos, incluso los más graves, puedan encontrarse y dialogar?, ¿con qué finalidad? ¿Qué puede suceder cuando dos personas que se han agredido, o una a otra, han escuchado desde la apertura del corazón la narrativa del sufrimiento causado o sufrido? ¿Qué consecuencias tiene la construcción entre ambas del complejo y multifactorial relato de la verdad? ¿Qué puede ocurrir cuando una persona observa a la propia familia, al propio grupo, a sus creencias y a la vez a las del otro y reconoce, aun siendo diferente, que comparten la misma naturaleza y, por tanto, merecen el mismo respeto? ¿Qué puede suceder si ambos abren un lugar en el corazón, con todo lo que significa? ¿Es posible ceder en la superioridad y dar al otro un lugar de igualdad para tomar conciencia desde la palabra y la escucha de la vulnerabilidad humana? ¿Se puede llegar a alcanzar un estado de identificación humana que permita el desmantelamiento del odio?, y en otro orden de cosas, ¿es posible que estas dinámicas se realicen entre personas presas que han tenido conflictos violentos?

2. Algunas respuestas desde la experiencia

2.1. Los encuentros restaurativos

Las contestaciones a estas cuestiones no son fáciles de responder. La intuición de quien se aproxima por primera vez a esta posibilidad suele ser negativa. No obstante, la realidad de las posibilidades del ser humano siempre sorprende. Inicialmente, algunas víctimas se acercan para poder conocer; para saber más; para alcanzar la verdad de los detalles de los delitos; verdad que, sin duda, puede permitir cerrar duelos inconclusos, o iniciar tránsitos hacia ese fin. Preguntas sin contestar, dudas sin resolver porque los *hechos probados* en la resolución judicial de condena al culpable no los aporta al tratar a la víctima, casi exclusivamente, como fuente para conocer parte de lo ocurrido ignorando que como ser humano tiene necesidades vitales más profundas que satisfacer. Tampoco las víctimas alcanzan a saber la información que necesitan a través de las declaraciones de las instancias políticas, aunque éstas además de reconocer a cada víctima explícitamente como tal y lo injustificado de

los crímenes sufridos a nivel individual, explicitan su rechazo institucional y moral a los métodos violentos, indecentes y crueles.

Sin verdad, no hay paz; sin conocimiento no existe la responsabilidad. Por ello, la construcción de la paz necesita, además de las verdades oficiales, otra verdad: la expresada por quien ha cometido el delito. Expresión de datos que responsabiliza a quien los emite ante quien los sufrió; espacio de encuentro en el que el valor ético del rostro humano adquiere su mayor intensidad. El encuentro interpersonal, aunque cuesta escucharlo, permite la paz. Curiosamente cada persona enfrentada quiere olvidarse y alejarse del otro; la víctima del infractor y viceversa. Pero no pueden. Están atadas, como hemos señalado anteriormente, por un inconsciente que se materializa en el odio. Se buscan. Solamente las ataduras pueden soltarse cuando se reconocen como seres humanos. La paz solamente puede aparecer cuando quienes negaron la humanidad de los otros, les reconocen como iguales. Se construye paz cuando se respeta el valor de cada persona, sus cualidades únicas cuando vemos quienes son, lo que han sufrido y logrado: su humanidad imperfecta, pero digna; cuando se siente el dolor causado el otro. Y, con ello, respetando siempre la responsabilidad por lo acontecido; pues, esta, pertenece a la dignidad de cada persona.

Este escenario constituye para algunas víctimas el final de un itinerario, hasta entonces incompleto, de reconocimientos jurídicos, políticos y colectivos. Con este reconocimiento personal, el más íntimo, el que no se puede suplir por ningún otro, la víctima tiene todos los elementos y datos para iniciar o continuar su proceso de des etiquetamiento, cerrar sanamente su duelo, conectar con sus necesidades vitales y soltar el vínculo para continuar la vida sin un muro hasta entonces infranqueable. Un reconocimiento que les saca definitivamente del rol de víctimas para retomar su vida libre, con el recuerdo del delito, como punto de inflexión en su vida, en su desarrollo de ser humano, difícil, pero liberador de ataduras emocionales paralizantes. Abandonar el “traje” de víctima es una necesidad expresada por algunos de ellas; y abandonar los espacios institucionales o asociativos que, además de defender sus derechos durante un tiempo, como cuestión positiva, han mantenido su rol, impidiendo la elaboración de un duelo sano. Este es un reto nada fácil, sobre todo, para las personas que han podido asumir el papel de víctima como una identidad.

Obviamente el inicio y desarrollo de estos encuentros necesitan, además de encuentros individuales previos de preparación con los profesionales que los dirigen, que ambas personas estén en disposición de hacerlo. Solamente el transcurso del tiempo y la superación de los obstáculos que la gestión del sufrimiento conlleva pueden permitirlo.

Para quienes delinquieron es necesario un tránsito desde las ideas y justificaciones de los métodos violentos empleados hasta el momento de crecimiento personal y maduración humana que le lleve a intuir que la responsabilidad generada por el grave daño causado no puede ser acallada por las voces justificativas y exculpatorias.

Este nivel de comprensión, de toma de conciencia, precisa de dos hitos de paso obligado. Uno, la devolución a la víctima de la cualidad humana que un día le negó cuando la cosificó; sin convertir a una persona inocente en un objetivo, el delito no se hubiera cometido en muchos de los casos. Otro, si es el caso, el abandono emocional y formal de un grupo criminal que le persuadió para cometer terribles delitos. Sostener la “mala conciencia” de quebrantar las normas y creencias del sistema,

caer en la cuenta de la culpa, traspasarla hasta llegar a la responsabilidad, es el auténtico crecimiento humano.

Este escenario no es una invención de quien escribe. Es posible, incluso, en quienes cometieron delitos de terrorismo y en presos comunes. Suele aparecer tras el cumplimiento de varios años de cárcel y la experiencia humana de sufrimiento propio, de paso obligado por todo ser humano (separaciones, muertes de familiares, experiencias de desarraigo, de maltrato...) en otros cercanos y en sus familiares. Sin duda, la experiencia común de muchos presos es que los muros penitenciarios llenan los meses de soledad, duda y cuestionamientos radicales en la búsqueda del sentido de la vida; el encuentro con la propia humanidad rota y la de otros, permite el cambio. En este punto de llegada, la verdad, mucho más personal y radical que la procesal, permite la devolución a la víctima o a sus familiares de la parte del reconocimiento que falta: el de quien con su acción destruyó una vida, o la dejó maltrecha.

Quien ha sido víctima también necesita su tiempo vital para iniciar estos procesos; la intuición de una necesidad no satisfecha, la necesidad de saber, y la de preguntar; no sólo, también la de reprochar y de informar del sufrimiento generado y soportado a quien lo causó. Este tiempo de maduración y de libertad que puede no coincidir con judicial, ni con el político, ni con el social. Los profesionales que dirigen estos encuentros tienen que cerciorarse en las entrevistas individuales previas que la víctima está preparada para escuchar la verdad relatada no por terceros, sino por el propio agresor. Verdad desnuda y honesta que responda a las preguntas que nadie pudo ni supo contestar y que exige, como antes expusimos, que el acusado/condenado esté en el tiempo de reconocer su responsabilidad; verdad que les ayude a conocer, si lo necesita, todos los detalles del delito y demás circunstancias concurrentes. La víctima también tiene que estar preparada para expresar, enfrentando la mirada del agresor, lo que el delito ha supuesto para ella; en su vida, en su familia, en su trabajo. En ese diálogo emocional, lleno de información es donde se recobra la humanidad, tanto a quienes les fue arrebatada como los que se ocultaron con una máscara ideológica de indiferencia. Ese poder puede, además de suponer una liberación para quien lo expresa, permitir al agresor, desde su atenta y respetuosa escucha, un proceso de reflexión moral que le conlleve ayude a consolidar el proceso de responsabilización.

2.2.- Encuentros restaurativos entre presos sancionados

Las dinámicas restaurativas pueden ser aplicadas a conflictos entre internos. Estas experiencias se vienen desarrollando en algunos centros penitenciarios desde hace años para los denominados internos “incompatibles” y los que han sido sancionados. En general, desde la experiencia de mediación desarrollada se ha advertido un pronto reconocimiento de la responsabilidad compartida. Con estos procesos se realiza un aprendizaje de conductas destinadas al reconocimiento de la verdad. En este sentido, se puede llegar a una misma versión de los hechos, desde percepciones diferentes, una vez eliminada la subjetividad de la historia. Y, a su vez, se fomentan aprendizajes de diálogo en las relaciones interpersonales conflictivas que pueden ayudar a la preparación de la vida en libertad: escuchar para comprender la posición del otro, así como detectar claves para la solución creativa y pacífica de las relaciones conflictivas.

3.- Reflexión

He podido comprobar que, incluso en delitos gravísimos, la respuesta a las preguntas iniciales no deja lugar a dudas: la verdad, la responsabilización del daño, la humanidad y la compasión han aparecido y, con ello, la vinculación inconsciente, se ha disuelto. Ha aparecido la paz. Son posibilidades excepcionales, quizás utópicas, pero caminar en esta dirección, es la salida para comprender que el sistema penal necesita ser humanizado.

IV.- REFLEXIÓN FINAL

El buen trato del sistema penal hacia las personas que se ven involucradas en él, al menos en la fase de ejecución de la condena: profesionales penitenciarios, jueces, víctimas y personas presas, es imprescindible en términos de justicia y dignidad. Ello necesita sensibilidad humana, inversión en medios personales y materiales, y una mirada crítica con la estructura carcelaria. Ello nos puede permitir, como sociedad, avanzar en la prevención delictiva, en la seguridad y en el reconocimiento de garantías jurídicas y derechos, dejando de lado las corrientes mediáticas y populistas que tratan el dolor humano derivado del delito, como una simple información sensacionalista.

José Luis Segovia Bernabé

Jurista y criminólogo. Profesor titular de la Univ. P. de Salamanca

La intervención de las ONG'S y el voluntariado en el medio penitenciario

SUMARIO

I.- LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA NO PUEDE NI DEBE CAMINAR SOLA. II.- ALGUNOS DATOS. III.- EL CONSEJO SOCIAL PENITENCIARIO. IV.- OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

I.- “LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA NO PUEDE NI DEBE CAMINAR SOLA”.¹

La Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre (en adelante, LOGP), cuyo 40 aniversario celebramos, marca un hito en el camino de la humanización de las prisiones y en la dignificación de la ejecución de las condenas penales, incluyendo recientemente las no privativas de libertad. Incluso quienes somos más críticos con la Institución tenemos que reconocer las virtualidades de esta ley y su profundo sentido humanista. Una de las dimensiones que más debe destacarse en el marco regulador posconstitucional es la pretensión de que la prisión dejase de ser una “institución total” y se mostrase porosa a la realidad exterior a ella. Ante ese desafío ha resultado determinante la intervención de lo que hoy denominamos Tercer Sector. Las sinergias entre el sector público, representado por las Instituciones Penitenciarias, y la iniciativa social privada representan un espacio en el que, no sin inevitables y saludables tensiones, se pueden dar abundantes frutos que benefician a lo que son la razón de ser de una y otra: las personas privadas de libertad. Aunque existen precedentes muy antiguos de esta mutua colaboración, la Ley que estamos contemplando y las Instituciones que bajo su cobijo se han ido creando representan un hito muy significativo de ese caminar conjunto que contribuye a la reinserción social de quienes han sufrido una condena penal.

¹ Orden INT 2191/2008, d 4 de noviembre, de creación del Consejo Social Penitenciario y de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales.

Antes de continuar el desarrollo del tema que se me ha asignado, no puedo dejar de agradecer a la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias la deferencia de haberme invitado a compartir unas reflexiones sobre uno de los aspectos más novedosos de la LOGP. Quizá el que más contribuye a hacer menos opacos los establecimientos penitenciarios. Amén de que, con su aportación, creciente en cantidad y en calidad, la orientación reeducativa y reinsertadora de las penas, tan lamentablemente puesta en cuestión por un recalcitrante retribucionismo punitivo, acabe dejando de ser retórica formal para convertirse en una realidad. Por otra parte, que la encomienda de esta reflexión se haga a quien no puede dejar de ser crítico con la Institución no deja de hablar bien de sus responsables.

Es importante detenerse en el fundamento del que bebe el reconocimiento de esta necesaria porosidad de los muros de las prisiones. Como en tantas otras instituciones, también en las de control social hay que hablar de esa malla tupida que constituye el mundo de los derechos y de los deberes en recíproca y fecunda interacción. En efecto, de una parte, concurre el derecho de las personas presas a mantener los vínculos con la sociedad de la que forman parte. No puede ser de otro modo: el contenido explícito y limitativo de la pena introduce solamente un paréntesis en la vida social de quienes sufren una condena. Puede ser más o menos prolongado, en un régimen más o menos duro, pero siempre se trata de un paréntesis.² De otra parte, asiste a la sociedad, a la ciudadanía y a todas las corporaciones y organizaciones en que cristaliza, el derecho a participar en la vida y el desarrollo del hecho penitenciario. Desde la perspectiva de los deberes, que son expresión de una responsabilidad personal y colectiva, identificamos dos sujetos activos concretos: a) Los poderes públicos, especialmente Instituciones Penitenciarias, y su deber de favorecer la intervención social en prisiones como clave aseguradora de una positiva reinserción social. b) La sociedad civil y las ONG y los colectivos en que se articula., con su deber de no abandonar a quienes han cruzado los muros de la privación de libertad. En ambos casos no se trata propiamente de solidaridad en ejercicio, sino de un postulado práctico de justicia, habida cuenta que no pocos de los forzados moradores de los establecimientos penitenciarios provienen de situaciones de asimetría social y falta de oportunidades. En estos casos, de manera especial, el compromiso con la justicia obliga.

Como decía Dostoievski, “todos somos responsables de todos”. Y esta responsabilidad que cristaliza en derechos y deberes precisa ser colgada de un principio que, a nuestro juicio, habría que elevar a la categoría de auténtico derecho subjetivo, como es el de la vocación reinsertadora de todo el sistema penitenciario (incluyendo penas de cárcel y medidas alternativas a la prisión).³ Esta orientación general vinculante explica la multiplicación de mecanismos que se ponen a su servicio y que tienen en común la apertura de múltiples portillos que hacen más permeables los muros de la cárcel. Nos estamos refiriendo a los respiraderos que introduce la LOGP como los permisos de diversa naturaleza, las comunicaciones, el sistema de progresión científica con el régimen abierto y la libertad condicional en su culmen, las salidas programadas, etc. Todas estas medidas sobreviven a sucesivas reformas penales y penitenciarias, siempre de carácter restrictivo y que han limitado un tanto el entusiasmo con que fue

² Lamentablemente, este paréntesis puede convertirse en un punto y aparte de hecho, sobre todo a partir de la introducción en nuestra legislación de la Prisión permanente revisable (PPR) de dudosa constitucionalidad a nuestro juicio.

³ Cf. J. CID MOLINÉ, “Derecho a la reinserción social”, en rev. Jueces para la democracia 32 (1998) 36-49.

aprobada la LOGP. En efecto, el llamado realismo criminológico, cierto pesimismo antropológico, el populismo punitivo, la asignación a las víctimas de un papel director de la política criminal que no les corresponde, y una peligrosa deriva hacia postulados más retributivos y vindicativos, están en la base de un cierto retroceso que no nos impide aplaudir el espíritu de la LOGP en la parte que nos toca comentar.

La normativa penitenciaria aprobada hace 40 años (algunos dudamos de que hoy pudiese ser aprobada con la misma unanimidad y contenido avanzado) supuso la apuesta decidida por “un elemento fundamental del régimen penitenciario como es tratar de conseguir que el interno no rompa sus contactos con el mundo exterior, que no se sienta excluido de un modo absoluto de la sociedad; ello sin mencionar lo esencialmente beneficioso que normalmente resultan tales lazos continuados para la futura reinserción social”.⁴

Desde este espíritu aperturista, participativo y corresponsable cobra pleno sentido el número 2 del artículo 69 de la LOGP: “A los fines de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas y privadas ocupadas la resolución de los reclusos”. Es una de las formas de proyectar el art. 1 del mismo texto legal, que, además de la conocida referencia constitucional a la orientación de las penas, añade “la labor asistencial y de ayuda para internos y liberados”. Todo ello bebe del mismo principio inspirador: el interno no se halla excluido de la sociedad, sino que sigue formando parte de la misma durante el cumplimiento de la condena (cf. art. 4 del Reglamento Penitenciario (RP) y reglas 61 y 62 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de 1955 y 1973). Lo cual debe ponerse en relación con el contenido del art. 9.2 de nuestra Constitución que señala que “corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. De ahí que, no perdiendo el status jurídico de ciudadano, quien ha sido recluso tenga derecho a mantener los vínculos con la sociedad a la que pertenece y, por su parte, como venimos insistiendo, la comunidad y su tejido asociativo tengan idéntico derecho a intervenir en sus prisiones. Es uno de los modos de no ir *contra naturam* y procurar el máximo de comunicabilidad entre la vida en libertad y lo que acontece en el interior de los centros penitenciarios.⁵ En términos claros y contundentes, se manifestaba el Auto de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid (Pte. Arturo Beltrán) cuando señalaba que “toda pena que se ejecuta contra el hombre, como éste fuese un virus u otro agente patógeno, o sin el hombre, como si fuera prescindible, es una pena ejecutada en clave de inhumanidad” (Auto 795/2000, de 14 de junio).

Quiero detenerme un momento en cómo, a pesar de los cuestionamientos que venimos haciendo, el tenor del art. 69.2 de la LOGP ha sido felizmente superado por el desarrollo normativo y por la práctica posterior. En efecto, mientras que en su concepción inicial se consideraba potestativo el requerir “colaboración” externa (“se podrá solicitar...”), cuatro décadas después esta contribución de la sociedad civil es hoy una circunstancia fuertemente consolidada. En estas décadas años se ha avanzado mucho

4 C. GARCÍA VALDÉS, “Introducción. Derecho Penitenciario español: notas sistemáticas”, en M. COBO DEL ROSAL (dir.) y M. BAJO FERNÁNDEZ (coord.), Comentarios a la legislación Penal. Tomo VI, Vol. I., Ley Orgánica General Penitenciaria, EDESA, Madrid, 1986, 14.

5 E. GOFFMANN, Internados, Buenos Aires, 1972, 77 y ss. Insiste en que esa separación entre dos mundos es contra la naturaleza humana.

en este y en otros aspectos. Como recordaba el entrañable amigo y sabio profesor Bueno Arús ya no puede decirse que hablar de los derechos del interno es una “noción nueva” en nuestro ordenamiento jurídico.

La presencia del mundo de las ONG y de otras realidades (p.e., las diferentes confesiones religiosas o las visitas de las asociaciones vinculadas a la defensa de los derechos de las personas presas y de su acompañamiento y apoyo) que coadyuvan de manera principal a la orientación reinsertadora de la ejecución penitenciaria discurre, en general, por cauces de bastante normalidad. Ayudan a ello 40 años de historia con diversidad de actores políticos, vaivenes legislativos penales y penitenciarios, algunos conflictos, el papel de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, etc. Sin el concurso del voluntariado y las ONG, las cárceles serían aún más las “fábricas del llanto” de las que hablaba el poeta Miguel Hernández.

II.- ALGUNOS DATOS

En unas prisiones con una tasa de personas privadas de libertad desproporcionadamente alta para el nivel de delitos que se cometen, y con condenas bastante más elevadas de lo que la población supone, se hace más importante que nunca la multiplicación de actores para tomar conciencia de este sinsentido y para hacer más vivibles las penas. No deja de ser significativo que para la ROSEP, la Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario⁶, más del 50% de las personas que están privadas de libertad podría estar sometida a medidas alternativas, sin merma alguna de la seguridad ciudadana, con menor coste para las arcas públicas y, sobre todo, evitando la cronicación delincencial que supone toda prisionización. Cada vez más voces sostienen la tesis de la excesiva, inútil y costosa respuesta del sistema penal y penitenciario español, paradójicamente de los más duros de Europa, aunque la percepción de la población sea justamente la contraria. De hecho, España es el país de la UE con más distorsión entre delincuencia real y su percepción subjetiva. El papel de los medios de comunicación juega aquí un papel fundamental que no es este el momento de analizar. No pasaremos por alto que las víctimas de delitos terribles y sus autores son conocidos por su nombre, hecho revelador de que, por fortuna, numéricamente son escasos y del continuo repique de los medios cuando se produce el delito, cuando entran en prisión, cuando salen de permiso, cuando...

Viene al caso recordar una jugosa cita de Concepción Arenal, siempre empeñada en mostrar como la prisión es la radiografía de la sociedad y de sus más lacerantes desigualdades: “Los peligros sociales no vienen de algunos centenares de culpables que la opinión condena, la ley castiga y la fuerza pública persigue y recluye, no; los peligros vienen de los malvados que no infringen las leyes o saben cómo infringirlas impunemente; de los que al apoderarse de lo ajeno tienen la fuerza pública de su parte en lugar de tenerla enfrente; de los que trafican con las ideas y los principios; de los que compran conciencias después de haber vendido la suya... de los que se irritan al oír predicar igualdad y consignarla en las leyes, y ver en los hechos mayor desigual-

⁶ Surgieron en 2011 con una vocación menos oficialista que el Consejo Social Penitenciario, agrupando a las entidades más militantes. La disminución de los fondos, la ausencia de un reconocimiento menos utilitarista de las entidades, el riesgo de instrumentalización de las entidades por parte de la administración y un cierto apagón de capacidad crítica por parte de las ONG están, entre otras razones, debajo de la creación de esta Red que pretendía ser una instancia más crítica y operativa que los Consejos.

dad que vieron nunca; de los que no comprenden que el progreso material sin el moral correspondiente hace imposible que las sociedades marchen sin sacudimientos; de los que ven un mal en que se ataque la propiedad y no en que se haga odiosa; de los que piden lo imposible y de los que niegan lo justo”⁷.

Volviendo a la intervención en el medio penitenciario, según datos de la propia Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, durante el curso 2018-2019 se han dado de alta a 883 ONG y entidades colaboradoras para participar en la ejecución de 1.025 programas de intervención que actualmente se llevan a cabo en el medio ordinario. Los programas abarcan 1.939 actuaciones enmarcadas en las distintas áreas de colaboración (397 programas sanitarios y con drogodependientes, 440 programas de integración social, 235 programas dirigidos a colectivos específicos, 504 programas formativos-educativos, 160 programas de inserción laboral, 198 programas de formación humana, religiosa y otros). Participan en la ejecución de estos programas un total de 7.819 colaboradores entre voluntarios y profesionales. Aunque indudablemente hay áreas de mejora, estas cifras constituyen un indicador positivo de los avances propiciados por la letra y el espíritu de la LOGP en este punto.

La intervención se lleva a cabo conforme al catálogo de programas de intervención presentado por la Instrucción 2/2019, de 7 de febrero, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre “Intervención de Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones y Entidades Colaboradoras en el Ámbito Penitenciario”. En esta Instrucción se reconoce que en cuanto Administración Pública, la Institución Penitenciaria se siente concernida y colabora con los Planes Estatales de Voluntariado y en el Plan nacional de Acción para la Inclusión Social, participando del objetivo de lograr la igualdad de todas las personas y la lucha contra la pobreza. Para favorecer la participación de la ciudadanía en la realidad penitenciaria se procurará la simplificación burocrática para el acceso del voluntariado al interior de las prisiones, la permanencia de los programas, la generación de sinergias inter-centros, asegurar la formación permanente, presentar un mapa de necesidades de los establecimientos penitenciarios.

La organización de la intervención se lleva a cabo a través de la acción del Consejo Social Penitenciario a nivel estatal y de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales, adscritos a los Centros Penitenciarios y de Inserción Social (CIS). Se desarrolla en las áreas de inserción laboral, integración social, actuaciones con colectivos específicos, programas sanitarios y con drogodependientes, programas formativo-educativos, de sensibilización y comunicación del medio penitenciario a la sociedad, y otros. La participación de las entidades colaboradoras en el ámbito penitenciario viene regulada por la citada Instrucción que, además de establecer el mencionado catálogo, define el procedimiento que han de seguir las entidades para desarrollar sus actuaciones en los Centros Penitenciarios, Secciones Abiertas y en los Centros de Inserción Social. Básicamente, se pide la presentación por la entidad de un programa de la intervención y de los agentes del mismo. Sobre ese programa informa la Junta de Tratamiento y, en su caso, los aprueba la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Cada seis meses, la Junta de Tratamiento del establecimiento penitenciario hace una valoración que culminará con la evaluación del proyecto ejecutado, de cara a su mantenimiento en sucesivas convocatorias.

7 C. ARENAL, *Obras completas*, tomo V, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1895, 133-134.

III.- EL CONSEJO SOCIAL PENITENCIARIO

El precedente próximo del Consejo fue creado por la Instrucción 4/2007, de 7 de febrero. Constituyó la “Comisión de Seguimiento del Voluntariado y ONG”, como órgano de participación y encuentro entre las ONG y las Entidades Colaboradoras y la Administración Penitenciaria.

El Consejo Social Penitenciario¹ (CSP) fue creado por Orden INT/3191/2008, de 4 de noviembre, como órgano consultivo y de relación entre la Administración Penitenciaria y las entidades del Tercer Sector. Impulsada por la entonces Secretaria General, Mercedes Gallizo, su finalidad era fomentar su participación en el desarrollo de las políticas penitenciarias de reinserción social. Por Orden INT/1935/2014, de 7 de octubre, se modifica y actualiza la Orden de creación del Consejo Social Penitenciario y de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales. En su exposición de motivos, señala que, para lograr el objetivo de la reinserción social de las personas internadas, la Administración Penitenciaria *no puede ni debe caminar sola*. Es una tarea de la sociedad en su conjunto recuperar a aquellos de sus conciudadanos/as que en un momento de su vida se apartaron de las normas de convivencia y de la legalidad.

La Ley Orgánica General Penitenciaria tiene clara esta necesidad de corresponsabilidad social en los objetivos constitucionales marcados para la pena de prisión. Así, en su artículo 1 define claramente los objetivos de la Institución penitenciaria señalando que «las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados. Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados».

Por su parte, el art. 69.2 de dicha Ley Orgánica establece que, con el fin de obtener la recuperación social de los internos/as sometidos a los regímenes ordinario y abierto, se podrá contar con la colaboración y participación de la ciudadanía y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de las personas recluidas.

El Consejo Social Penitenciario es un órgano equiparable a otros con la misma denominación y naturaleza existentes en diferentes Administraciones Públicas y organizaciones de nuestra sociedad: ciudades, Comunidades Autónomas, Departamentos Ministeriales, Universidades, empresas, etc., los cuales ofrecen un amplio abanico de posibilidades para facilitar la participación social y la formulación de propuestas de mejora, criterios todos ellos de máxima oportunidad en el ámbito penitenciario.

El art. 62 RP señala que las instituciones y asociaciones públicas y privadas dedicadas a la asistencia de los reclusos deberán presentar para su aprobación por el Centro Directivo la correspondiente solicitud de colaboración, junto con el programa concreto de intervención penitenciaria que deseen desarrollar en el que deberán constar expresamente los objetivos a alcanzar, su duración temporal, el colectivo de personas recluidas objeto de la intervención, la relación nominativa del voluntariado que vaya a participar, los medios materiales y personales a utilizar, así como los indicadores y parámetros de evaluación del impacto y de los resultados del programa. Aprobada la solicitud y el programa, la entidad deberá inscribirse en el Registro Especial de entidades de colaboradoras gestionada por el Centro directivo. Finalizada la ejecución

del programa, la entidad elaborará un estudio de evaluación del impacto y resultados y, junto con el Informe de la Junta de Tratamiento correspondiente, se remitirán por el Directos al Centro Directivo, En el apartado cuarto se hace una referencia a los presos extranjeros y a que la Administración no solo permitiera, sino que “fomentará, especialmente” la colaboración de instituciones y asociaciones dedicadas a la resocialización y ayuda de los reclusos extranjeros, facilitando la cooperación de las entidades sociales del país de origen del recluso, a través de las autoridades consulares correspondientes.

Uno de los objetivos de los CSP es hacer asumir a la sociedad una pedagogía de la reinserción social. Al mismo tiempo sirve para intervenir en la formación de los funcionarios, desarrollar programas de Justicia Restaurativa y resolución no violenta de conflictos⁸, es un espacio con el que se contrastan iniciativas normativas, y también de traslados de las mismas desde el tejido social y ha tenido un papel importante en el impulso de los TBC, difusión de buenas prácticas, etc. Entre otras funciones, el Consejo Social Penitenciario, se ocupa del seguimiento de los Consejos Sociales Locales, para servirles de guía y apoyo en su funcionamiento, así como de la coordinación de las actuaciones de las entidades sociales y organizaciones no gubernamentales que intervienen en el ámbito penitenciario, la participación de éstas en el desarrollo de propuestas programáticas y en la evaluación y planificación estratégica de actuaciones en materia de programas sociales y de reinserción, además de hacer de comunicadores de la dimensión rehabilitadora de la política penitenciaria y formular todo tipo de propuestas sobre política social penitenciaria.

El Consejo Social Penitenciario está participado por entidades con recorrido en la intervención penitenciaria y es presidido por el Secretario General de Instituciones penitenciarias. Según la Orden INT 1935/2014, de 7 de octubre, ordinariamente le sustituye quien ostenta la Subdirección general de Tratamiento y gestión penitenciaria, Serán vocales en representación de la Administración Penitenciaria: a) La persona titular de la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Coordinación Territorial; b) La persona titular de la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas; c) La persona titular de la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria. Finalmente, se designará a un funcionario de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria, quien asumirá la secretaría del Consejo con voz pero sin voto. Por parte del tejido asociativo, habrá diez representantes de ONG de intervención penitenciaria, seleccionadas en función del ámbito de implantación territorial que tengan, el impacto sobre la población privada de libertad, la experiencia y trayectoria, la atención a colectivos concretos, el apoyo demostrado de otras entidades, la presencia en otros espacios de representación u otros criterios análogos. Se designará a un funcionario de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria, quien asumirá la secretaría del Consejo con voz pero sin voto.

Suele operar mediante grupos de trabajo o comisiones centradas en los aspectos que en cada momento se consideran más relevantes: salud, alternativas a la prisión, trabajo, calidad...

⁸ Cf. A. L. ORTIZ GONZÁLEZ, “La justicia restaurativa: enfoque desde el ámbito penitenciario” en VV.AA., Justicia restaurativa, una justicia para el siglo XXI: potencialidades y retos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2013, 237-256.

La duración del mandato de los representantes de las entidades sociales y organizaciones no gubernamentales que intervienen en el ámbito penitenciario será de 4 años, pudiendo renovarse dicho mandato o designarse a otros representantes. El mandato se entenderá en todo caso prorrogado por el tiempo que medie entre la finalización del periodo de 4 años y la designación efectiva de los nuevos representantes.

El Consejo Social Penitenciario se reunirá al menos dos veces al año, así como cuando lo requiera la Presidencia por propia iniciativa o a petición de un tercio de sus miembros. Podrá constituir comisiones o grupos de trabajo, a los que podrá convocar a expertos seleccionados en la materia de que se trate, para la mejor realización de sus cometidos.

Por otro lado, están los Consejos Sociales Penitenciarios Locales (CSPL), adscritos a cada Centro Penitenciario o Centro de Inserción Social. Han seguido funcionando y renovándose de manera regular, ateniéndose a su propia dinámica prevista en la Orden de su creación, que establece un mandato de dos años renovable. Son órganos de participación muy próximos a la problemática concreta de cada centro y a las necesidades tratamentales de las personas internadas. Según datos de la SGIP, funcionan de manera satisfactoria en los 70 Centros Penitenciarios y 13 Centros de Inserción Social dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Los CSPL estarán constituidos por un/a Presidente que será el titular de la Dirección del Centro Penitenciario o Centro de Inserción Social y un/a Vicepresidente responsable de la Subdirección de Tratamiento/ Subdirección de Centro de Inserción Social quién sustituirá al Presidente en caso de ausencia, vacante o enfermedad. En representación de la Administración Penitenciaria, serán vocales la Subdirección de Seguridad; Jefatura de los Servicios Sociales Penitenciarios; un/a jefe de servicios, elegida por el Director/a; un representante del funcionariado de vigilancia del centro, elegido a propuesta del director/a del centro entre la plantilla y cuya actividad esté relacionada con el Tercer Sector; un miembro del equipo de tratamiento del centro elegido por la dirección del centro. Por su parte, forman parte del CSPL, en representación de las organizaciones no gubernamentales y entidades sociales hasta seis representantes de las que intervengan en el centro penitenciario. Estos Vocales serán elegidos por la Presidencia, en función de los mismos criterios señalados para el Consejo Social Penitenciario. Finalmente, se designará una persona al frente de la Secretaría entre cualquiera de sus miembros. Se reunirán al menos dos veces al año.

Serán funciones de los CSPL la coordinación del trabajo entre los profesionales y voluntarios de las organizaciones no gubernamentales y de la Administración Penitenciaria, el establecimiento de cauces para la coordinación y la elaboración de protocolos de trabajo conjunto, el diseño de acciones de formación, información, coordinación y planificación dirigidas a las entidades sociales y organizaciones no gubernamentales que intervienen en la prisión. Asimismo, le compete canalizar información sobre la situación de los colectivos atendidos, coordinarse con las ONG y conocer la planificación anual de las acciones y programas terapéuticos, sociales desarrollados en el establecimiento penitenciario. También le corresponde elaborar propuestas sobre nuevas líneas de actuación a incorporar en el catálogo de actividades, así como la comunicación con el Consejo Social Penitenciario de ámbito estatal.

Sin duda alguna, todas las entidades sociales que intervienen en el medio penitenciario, muchas integradas en la ROSEP, suponen un balón de oxígeno para las personas que están privadas de libertad y para la propia institución que puede descargar parte de una tarea importante en quienes están en condiciones de realizarla de una manera más efectiva, precisamente porque no van a ser vistas como parte del sistema penal y penitenciario.

IV.- OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Desde nuestra propia involucración personal queremos reseñar que hay otras formas de intervención en el ámbito penitenciario y que se refieren a entidades que, no queriendo o pudiendo desarrollar programas de intervención intrapenitenciario, desarrollan una valiosa tarea de acompañamiento y asesoramiento de las personas presas. Con frecuencia, las relaciones entre el tejido social solidario y la Institución han sido más dificultosas en la historia, en algunos momentos se han llegado a poner importantes peros o prohibiciones, incluido a quien escribe. El funcionariado menos concienciado veía como “intrusos” a los voluntarios y a las ONG. Afortunadamente, esta percepción va cambiando y las nuevas generaciones del funcionariado van incorporando un modelo en el que la participación del Tercer sector es un hecho incontestable que además redunda en una mayor calidad de vida para quienes residen obligatoriamente y para quienes trabajan en las prisiones.

En esa tarea de normalizar el medio penitenciario, la participación de actores externos posibilita intervenciones que en otro caso resultarían más complicadas o imposibles. Traemos a la memoria la Campaña “No Violencia y Libertad”⁹ de intervención con las personas sometidas al régimen de primer grado, liderada por el profesor comprometido de Derecho Penitenciario Julián C. Ríos Martín, autor del Manual¹⁰ que tanto ha elevado los listones de derechos y ha prestigiado el valor de una disciplina como del Derecho Penitenciario. El éxito de la Campaña se debió en buena medida a la participación de agentes ajenos al ámbito penitenciario que generaban mucha confianza en las personas presas. Con posterioridad, Mercedes Gallizo realizó cambios normativos y aprobó una Instrucción tras haber aprendido bastante de esta experiencia. Una vez más, las sinergias entre personas ajenas y la Institución se centran en la generación de una relación de profunda confianza que brota de poner a la persona concreta por encima de todo.

Consideramos que una Institución que quiera ser transparente y a la que le preocupe la efectiva reinserción social de las personas que custodia, no debe cerrarse a esta forma de intervención menos formalizada pero que bebe del mismo presupuesto que las demás: el derecho de la sociedad civil organizada desde entidades que se mueven a nivel barrio o local a intervenir en los fines de la institución penitenciaria. Es el

9 La Campaña se relata pormenorizadamente en J. C. RÍOS MARTÍN et al., *Mediación penal y penitenciaria. Experiencias de diálogo en el sistema penal para la reducción de la violencia y el sufrimiento*, Colex, Madrid, 2012, 3ª ed.

10 J.C. RÍOS MARTÍN, *Manual para la defensa de las personas presas*, Colex, Madrid, 2013, 10ª ed. La Obra ha sido sucesivamente editada por CÁritas Española y distribuida gratuitamente, al principio con grandes dificultades, vencidas por una espectacular cascada favorable de resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, por todos los centros penitenciarios españoles, contribuyendo a generar una cultura de los derechos de las personas reclusas que dignifica su vida y que ayuda a reconducir conflictos penitenciarios por vía jurídica en vez de cristalizar en violencia.

caso de colectivos de defensa de los derechos de las personas presas y entidades de acompañamiento y apoyo a los reclusos y ex reclusos con un fuerte componente de crítica social que debe ser asumido en una sociedad plural y democrática. Cuestión diferente es que dichas entidades deban cultivar también un sano ejercicio de autocrítica y cultivar un mayor conocimiento del complejo ámbito penitenciario. Solo con transparencia, diálogo y compromiso firme con los derechos humanos de las personas recluidas se podrán superar visiones dialécticas hacia la Institución Penitenciaria.

En todo caso, la intervención de personas y entidades externas normaliza y limita las consecuencias de la prisionización, y cuida los vínculos, las relaciones personales y el canal afectivo hacia las personas privadas de libertad (en ocasiones, el único susceptible de ser activado para el cambio de actitudes vitales). Es el reconocimiento de los valores, de su singularidad, de sus posibilidades (y no solo ni fundamentalmente, de sus necesidades y carencias) lo que permite ganar en autoestima y avanzar en perfectibilidad. Lo mismo se diga de la adquisición de habilidades, competencias y destrezas de todo tipo, incluida la capacitación intelectual o laboral. El establecimiento de vínculos de confianza en un espacio normativizado y donde se rompen los estereotipos y los roles, sin perder el principio de realidad por ninguna de las dos partes, son algunos de los beneficios. Amén de trasladar una imagen de las personas presas y de los centros penitenciarios más acorde con la realidad y alejada de las películas americanas.

El voluntariado exterior a la Institución es un elemento de asistencia y acompañamiento, pero al mismo tiempo de transformación social. Para esta última dimensión necesita cultivar el trabajo en red para llegar a tener la incidencia pública y política que permita realizar cambios de tipo estructural (leyes, instituciones...). Se trata de apostar por valores proximales, vínculos duraderos y, con el apoyo debido, asegurar la normalización de la vida.

La dimensión educativa que conlleva no puede limitarse a proponer acciones de sometimiento a la norma, sino que debe llevar consigo procesos de concientización social. Como en cualquier otra realidad, las personas deben tomar conciencia de su situación para, a partir de ahí, adquirir estrategias de afrontamiento e iniciar procesos de cambio personal y social. Sin duda, concienciación crítica y responsabilización social son elementos clave.

Finalmente, me referiré más extensamente a la intervención social que se lleva a cabo desde las confesiones religiosas y, particularmente, desde la capellanía católica. Quisiéramos describir someramente al papel que juegan las diferentes confesiones religiosas en la humanización de la vida penitenciaria¹¹.

Como señala el art. 25.2 de nuestra Carta Magna, “los condenados a penas de prisión gozarán de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución española, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”. En particular, el art. 5, 2º y 3º del RP destaca la libertad ideológica y religiosa y la garantía que incumbe a IIPP de asegurar el ejercicio de los derechos civiles políticos, sociales, económicos y culturales compatibles con el cumplimiento de la condena. La libertad religiosa

¹¹ M. GALLIZO LLAMAS, “Asistencia religiosa en centros penitenciarios”, en J. FERREIRO (coord.), Jornadas jurídicas sobre libertad religiosa, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, 555,561.

consagrada en el art. 16,1º CE se reconoce en el art. 54 LOGP y en el art. 180 RP. Se hace eco, entre otras muchas normas, de las Reglas Mínimas ya mencionadas, sobre todo en los arts. 5, 41 y 42¹².

Por otro lado, hay que citar los acuerdos que se refieren a la asistencia religiosa regulada en el Capítulo IX del Título II de la LOGP y el Capítulo III del Título IX del RP (art. 230). Con fecha 22 de mayo de 1993, en aplicación de lo dispuesto en los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 sobre Asuntos Jurídicos, se firmó un Acuerdo sobre Asistencia Religiosa Católica en Establecimientos Penitenciarios que mantiene su vigencia.

Por su parte, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad religiosa, señala en su art. 2.3 que los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios. Mediante las leyes 24, 25 y 26/1992, todas ellas de 10 de noviembre, se aprobaron los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas (en la actualidad, Judías) y con la Comisión islámica de España, respectivamente. Posteriormente, el art 230.4 del RP establecería este marco normativo como el aplicable.

El RD 710/2006 de 9 de junio desarrolla los acuerdos de 1992. Con todo, no se puede obviar el dato de que existen muchas otras religiones, todas ellas con posible cobertura en los Centros y que cuyas entidades pueden no haber firmado Acuerdos de cooperación con el Estado. En estos supuestos, sus actividades se registrarán según disponga la SGIO, debiendo acreditar, además de los documentos que se piden en el RD 710/2006, el hecho de estar legamente inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

En último lugar, la Instrucción 6/2007 dispone que la intervención de ONG vinculadas a la actividad religiosa se ajustara en todo a la Instrucción 4/2007 de la SGIP, debiéndose realizar en base a un programa presentado por la ONG, informado favorablemente por la Junta de Tratamiento y autorizado por SGIP en los términos que ya vimos. Más recientemente, la Instrucción 4/2019 actualiza la anterior normativa estableciendo los requisitos de acreditación y acceso de los ministros de las diferentes confesiones religiosas.

Naturalmente no se nos escapa que su naturaleza y fundamento beben de fuentes diversas a las de las ONG que intervienen en el ámbito penitenciario. Se trata del derecho de las personas privadas de libertad a ser atendidas en sus necesidades religiosas, y el derecho que tienen todas las confesiones religiosas a atender a sus feligreses. Nada empece para que, además de esta actividad estrictamente confesional, que se desarrolla en el marco de los acuerdos de las confesiones religiosas con el gobierno se lleven a cabo acciones de naturaleza y fines similares a los analizados hasta este momento.

Como decía Concepción Arenal: “Todo el que ha estudiado en prisión a los penados, no solo en los libros, ha visto cuanto consuela y eleva, fortifica y calma al desgra-

¹² Cf. por todos, A. BERISTAIN, “Asistencia religiosa. Derechos religiosos de los sancionados a penas privativas de libertad”, en M. COBO (dir.), o. c., Vol., II, 803 ss.

ciado recluso, a quien su desgracia exaspera o abate, la idea de un Dios que perdona, que juzga en lo escondido... y da recompensa segura”.¹³

El fundamento de la presencia de las religiones en el hecho cárcel es que existe un derecho del ciudadano a practicar una religión o a no practicar ninguna, y correlativamente, concurre el deber de la Administración de cooperar con las diferentes confesiones religiosas para atender las necesidades morales y espirituales de quienes las profesan. Esta asistencia religiosa ha de ser íntegra y comprender todas las actividades para el desarrollo religioso de la persona presa.

Con el máximo reconocimiento y respeto a otras confesiones religiosas, quisiera cerrar esta colaboración con una referencia a las actividades de la Pastoral Penitenciaria Católica y al modo de configurarse que ha ido adoptando a lo largo del tiempo, por considerar que su forma de organizarse supone una contribución no pequeña a la dignificación de la vida de las personas presas y a la reinserción social a la que se debe orientar el sistema penal y penitenciario. Lo hago con humildad, pero me refiero a la mía porque obviamente es la que conozco mejor y a la que he dedicado varias décadas y porque cuantitativamente tiene una presencia muy relevante en todos los centros penitenciarios del Estado Español.

En particular, quisiera destacar tres aspectos que, a mi juicio, han contribuido enormemente a ejercer un papel que trasciende el universo de lo estrictamente religioso, para tornarse en un factor humanizador y garante de la integración social de las personas privadas de libertad. En primer lugar, me refiero al tránsito de la figura del capellán unipersonal a la de la capellanía, no siempre ejercida por un varón y sacerdote. En efecto, el trabajo en equipo con un grupo de voluntarios habilitados ante la institución penitenciaria multiplica la eficacia de la acción y al mismo tiempo diversifica las acciones, gran parte de las cuales entran de lleno sin violencia alguna en el capítulo que estamos desarrollando. El que pueda sustituir al capellán sacerdote una “persona idónea”, hombre o mujer, consagrada o laica, constituye un avance que ayuda a consolidar, desde el pleno respeto a la libertad religiosa de los reclusos, un modelo de prisión lo más similar a la realidad plural en todos los órdenes de la sociedad libre.

Ello ha permitido no solo la celebración de actos de culto, sino un acompañamiento personal más efectivo, así como la multiplicación de actividades y talleres incluyendo intervenciones en el ámbito más restringido del aislamiento penitenciario, la cobertura de permisos y libertad condicional a personas presas sin familia o extranjeras.

En segundo lugar, quiero destacar como se viene acentuando, en especial desde los tiempos del merecidamente jubilado P. José Sesma León O.M., que el hecho penitenciario constituye un paréntesis en la vida de las personas y que, por tanto, los modelos de intervención tienen que ser transcarcelarios. Este es el sentido de que se incida en la prevención de la criminalidad, en el abordaje no exclusivamente penitenciario de la ejecución penal (se ha avanzado muchísimo en las medidas alternativas en los últimos años cuantitativa y cualitativamente), y en la intervención lo más global posible sobre la persona del interno (de ahí que se haya consagrado el término “pastoral” de vocación integral sobre el de asistencia religiosa siempre más restrictiva).

En tercer lugar, debo insistir en el trabajo perfectamente sectorializado en tres áreas: religiosa, social y jurídica. La primera es la que encuentra amparo en el derecho

¹³ C. ARENAL, *Obras Completas*, tomo X, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1895, 93-94.

a la libertad de religiosa. La segunda ha tenido un enorme desarrollo en la pastoral penitenciaria católica durante muchos años¹⁴, incidiendo en aspectos como el de la salud mental, las drogodependencias, la asistencia a las mujeres presas, los colectivos vulnerables en prisión, como es el caso de las personas mayores de 70 años de edad, las drogodependencias, etc. Lo mismo se diga del incremento de relaciones con los Colegios de abogados, el Poder judicial, la Fiscalía o las Facultades de Derecho por señalar algunos espacios de generación de sinergias promovidas desde el área jurídica. Debo destacar las Jornadas de Juristas y Pastoral Penitenciaria en las que concurren profesionales de dentro y de fuera de la Institución penitenciaria con ponentes y panelistas de primer nivel.

Tampoco puede olvidarse el empeño, felizmente fecundo, por promover la Justicia Restaurativa y la mediación penal y penitenciaria que hoy son una realidad en varios centros y en muchos Juzgados y Tribunales penales. A la legendaria “La Revistilla” con novedades jurídicas siempre referidas al entorno penitenciario han seguido modernas tecnologías de la información y de la comunicación que posibilitan la puesta al día y difusión en tiempo real de sentencias, artículos de fondo, formularios etc. en una mutua colaboración entre abogados voluntarios y juristas penitenciarios. Finalmente, no puede dejar de mencionarse la promoción de iniciativas legislativas o la realización de análisis sobre aspectos controvertidos: el último es el posicionamiento mostrando las serias contraindicaciones de la prisión permanente revisable.

Para concluir, quisiéramos destacar algunas tareas pendientes de carácter muy urgente y que constituyen un espacio para futuras y fructuosas colaboraciones entre el voluntariado y la Institución Penitenciaria. Me refiero a la intervención con las familias de las personas presas. Se trata de acompañar a las familias durante el cumplimiento de la pena, acercarlos a la realidad penitenciaria (las jornadas de puertas abiertas y convivencias familiares son un medio especialmente idóneo) y asegurar ese acompañamiento una vez que se liquida la condena. La complicidad de la familia es un elemento básico en cualquier intervención que se tome en serio la reinserción social. Lo mismo se diga de la preparación a la libertad que debe ser convenientemente planificada con tiempo y que debe ser siempre paulatina y progresiva mediante la utilización racional y creciente de los permisos, la progresión de grado, etc. Por otra parte, no podemos obviar el crecimiento espectacular de las modalidades de cumplimiento de penas alternativas a la prisión que llevan a que cada vez más el sistema penal y el penitenciario tiendan a expandirse en los sustitutos penitenciarios que serán cada vez más numerosos y requieren la misma colaboración tejido social-Institución penitenciaria. Todo ello reclama voluntad política y presupuestos. Si no, es un brindis al sol. Ciertamente, los ámbitos de colaboración son múltiples, pero se puede afirmar que una cárcel que adolezca de autismo autorreferencial está sofocando la orientación reinsertadora de las penas y la razón que debería movernos a todos en favor de un único objetivo: la recuperación de las personas privadas de libertad.

¹⁴ Acaba de jubilarse la Hija de la Caridad sor Carmen Martínez de Toda Terrero que ha contribuido notablemente a enriquecer esta colaboración.

José Suárez Tascón

Director-Gerente TPFE

El Trabajo Penitenciario

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- BREVE REFERENCIA HISTÓRICA AL TRABAJO EN PRISIÓN. III.- LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. IV.- VEMOS QUE ALGUNOS DE ESTOS CONCEPTOS SON DE PLENA VIGENCIA EN EL MOMENTO ACTUAL. V.- LA APORTACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA EN MATERIA LABORAL. VI.- EL FUTURO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS. VII.- DOCUMENTACIÓN FOTOGRÁFICA

I.- INTRODUCCIÓN

La vinculación entre el trabajo y prisión proviene de tiempos remotos, se podría decir que es tan antigua como el sistema punitivo, puesto que estaba considerada como un castigo añadido a la pena, o, incluso, como pena independiente. Dependiendo de las diferentes épocas, se justificaba socialmente como una acción punitiva, disciplinaria, de subsistencia, o como instrumento fundamental para lograr la reinserción de las personas condenadas.

Por ello, creo necesario hacer un breve recorrido histórico de lo que ha sido el trabajo en prisión a lo largo de los tiempos hasta llegar al momento presente.

No obstante, considero interesante, en primer lugar, iniciar este artículo con una definición de trabajo a nivel general, en el sentido de reconocerlo como *“toda aquella actividad que realice el ser humano con objeto de ganar algún sustento a cambio, que le permita mantenerse en su día a día y realizar otra serie de actividades complementarias”*.

Hoy día, relacionamos el trabajo con salario, pero esto no siempre fue así ya que con anterioridad a los sistemas económicos modernos, entre ellos el capitalista, el

trabajo podía servir para que las personas pudieran intercambiar sus propios productos por otros de mayor necesidad.

Esto significa que la actividad laboral representa una de las ocupaciones humanas más importantes al estar relacionada con la subsistencia de la persona, con la obtención de un salario o de un producto a partir del cual establece su pervivencia. Nos permite sentirnos útiles, nos proporciona capacidades y habilidades, planear un futuro y cierto grado de autonomía. Por tanto, el trabajo ocupa un lugar primordial de la vida cotidiana. Es centro de preocupaciones e inversiones individuales y colectivas, es fuente de ingresos, y es también un mecanismo de integración social.

En cuanto al trabajo penitenciario, ha ocurrido algo muy similar; ha sido desde siempre uno de los aspectos más debatidos de la ejecución penal y nos ilustra de la filosofía de los diferentes sistemas de ejecución penal a lo largo de la historia.

En la actualidad, el trabajo penitenciario, en su aspecto productivo, es toda aquella ocupación laboral llevada a cabo dentro de un centro penitenciario y por la que el interno-trabajador recibe una retribución, en función de la actividad y su rendimiento.

También el trabajo en prisión es inherente al ser humano. La evolución de la civilización lo es también del trabajo y de la forma en que se lleva a cabo. Uno sin otro no subsistiría, y por esta misma razón también forma parte del día a día en prisión. Distinto resulta el sentido que se le otorgue. En cualquier periodo que observemos, el trabajo en prisión ha sido el eje principal, la referencia durante el tiempo de custodia o de condena. Muchas han sido sus justificaciones: el carácter afflictivo, el interés del Estado en el aprovechamiento del esfuerzo personal de forma gratuita, la redención y el acortamiento de las penas, e incluso la propia supervivencia del centro.

II.- BREVE REFERENCIA HISTÓRICA AL TRABAJO EN PRISIÓN

Históricamente, la utilización del trabajo ha tenido varios momentos o etapas; en el primero de ellos, se utilizó como accesorio no regulado de la sanción penal, donde ya, desde la Edad Media, los poderes públicos imponían a los prisioneros la obligación de trabajar, persiguiendo un doble objetivo en su finalidad: causarles sufrimiento y aprovecharse económicamente del rendimiento de ese trabajo.

Se llega a un segundo momento, en que esa actividad comienza a regularse, instaurándose como pena concreta dentro del ordenamiento jurídico, como fueron los trabajos forzados en galeras o en las minas, que surgieron en el siglo XVI y perduraron hasta el XVIII.

Posteriormente, con los avances tecnológicos e industriales van surgiendo nuevas necesidades y, sin abandonar la idea del trabajo afflictivo, se empleaban a los penados en actividades laborales de mayor peligro y riesgo para su integridad. Así, en el siglo XIX surgen las denominadas prisiones industriales, donde el trabajo impuesto a los penados persigue la doble finalidad de tiempos remotos, la de aprovechar su resultado y la a su vez, causar sufrimiento.

Paralelamente, al desarrollo de la civilización y los sistemas penitenciarios, el sistema penitenciario español progresa desde una institución de custodia y retención en espera de juicio, a una más moderna cuyo eje central no es el delito sino la reforma de la persona.

En España, de la mano del coronel Montesinos aparece a principios del siglo XIX el sistema progresivo de cumplimiento separado en fases: de los hierros, del trabajo y de la libertad inmediata, dejando constancia de la importancia del trabajo en cada una de ellas. Esta nueva propuesta de cumplimiento, pionera en el mundo, y que ha marcado la evolución de los sistemas penitenciarios más avanzados, dio como resultado unos índices de reincidencia tan bajos como concluyentes al considerar la ocupación laboral como la piedra angular en el tratamiento de la persona y de su preparación para la futura reinserción.

Se trataba de un novedoso sistema que incluye, por primera vez, el concepto de trabajo remunerado de acuerdo con la capacidad personal, así como una formación profesional de forma paralela, algo que se perfecciona en sucesivas etapas e impulsa la paulatina desaparición en las legislaciones de la mayoría de los países del trabajo penitenciario como castigo.

Al iniciarse el siglo XIX se suprimen las penas afflictivas de minas y galeras (años 1801 y 1803, respectivamente), introduciendo así un cierto grado de humanización del trabajo penitenciario en los presidios de la época.

En España, a partir de 1870 se eliminaron las penas de cadena perpetua y temporal basadas en trabajos forzosos que se imponían a los penados.

En estas mismas fechas se empieza a legislar, con criterios correccionalistas, sobre los trabajos realizados en los establecimientos penitenciarios, aunque no existe una entidad específica que organice y gestione estas actividades laborales de forma independiente de la propia Institución Penitenciaria.

En cuanto a la legislación sobre esta materia, se van constituyendo, aunque de forma incipiente, aspectos esenciales del trabajo penitenciario. En este sentido, se pueden destacar dos normas que afectan a la organización y a la gestión del trabajo penitenciario:

Ordenanza General de los Presidios Civiles del Reino de 1834.

En esta Ordenanza, ya se regula la posibilidad de trabajar para empresas externas y se introduce, por primera vez, la rebaja de la condena en función de la conducta y la laboriosidad del interno, lo que constituye un precedente de la institución de la Redención de Penas por el Trabajo, que se regularía más de un siglo después.

Ley de Bases para la organización del trabajo en las prisiones de 14 de diciembre de 1896.

En dicha Ley se recogen aspectos muy parecidos a los que se desarrollarían en la segunda mitad del siglo XX, como el carácter remunerado del trabajo o la influencia del mismo en el acceso a los beneficios penitenciarios de los reclusos.

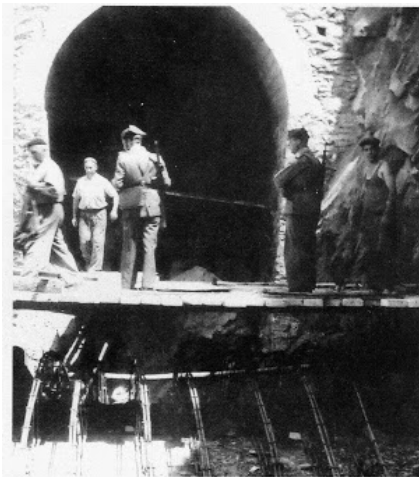
III. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

En el inicio de este periodo, concretamente en 1901, a través del Real Decreto de 3 de junio, se implanta el sistema progresivo, tomado del sistema irlandés de Crofton, en el que la importancia del trabajo es fundamental ya que interviene en todos los periodos que se establecen en dicho sistema.

Pocos años después, en el año 1913, se aprueba el Reglamento del Servicio de Prisiones, que constituye un verdadero Código Penitenciario, según la doctrina más reputada, regulando aspectos importantes relacionados con la actividad laboral de los internos. Entre otros:

1. Establece su obligatoriedad, excepto para los mayores de 65 años.
2. A efectos laborales separa penados y preventivos.
3. Clasifica los sistemas de trabajo: por administración, por contrata o por cuenta del recluso.
4. Fija las retribuciones aplicables y establece la retención del 25% para la responsabilidad civil derivada del delito y el 25% para ahorro del interno.
5. Vincula el régimen disciplinario al trabajo de los internos, tanto positiva como negativamente.

En 1938, por una Orden Ministerial de 7 de octubre, se crea el Patronato Central para la Redención de Penas por el Trabajo, primera organización que funciona de forma autónoma en la gestión de estas actividades, aunque el motivo principal de su creación estaba en la necesidad de reducir de forma significativa la población reclusa.



Presos y guardias civiles en las obras del Ferrocarril Sukarrieta-Bermeo / Presoak eta guardia zibilak Sukarrieta-Bermeo bitarteko trenbide lanetan
Fuente/Iturria: Trenbidearen Euskal Museoa - Museo Vasco del Ferrocarril

El Canal de los Presos (1940-1962). La obra se llevó a cabo por presos a "pico y pala", siguiendo la política de Redención de Penas por el Trabajo, llegando a contar con 2.000 presos.



Fuente: Fondo documental SGIP. (Semanao Redención)

Mediante Decreto de 5 de marzo de 1948, se crea la institución de la Redención de penas, inspirada en los principios de la caridad cristiana, que vincula directamente el trabajo y la redención. En el ámbito de los derechos se contempla que esta actividad supone mano de obra barata, e incluso gratuita, para la reconstrucción nacional.

Según las Memorias de estos años (1940), la doctrina sobre el trabajo se resumía en estos términos:

“Por lo que se refiere al preso, el derecho a trabajar constituye una extensión generosa y cristiana de los derechos establecidos en el Fuero del Trabajo...”

“El trabajo, pues, contribuye a la redención moral del preso y le permite reparar una parte del daño a la sociedad y a sus propios familiares.

En lo futuro, todo penado de cualquier edad y condición habrá de trabajar de acuerdo con sus aptitudes, y si no sabe un oficio, tendrá que aprenderlo.

Dos limitaciones de carácter social puede tener la aplicación de esta obra: evitar una competencia al paro forzoso de mano de obra libre, y una competencia comercial ilícita a la industria privada”.

“Para evitar una competencia comercial a la industria privada, se obliga a los patronos particulares que pidan mano de obra reclusa a pagar las mismas bases de trabajo establecidas oficialmente en la localidad.”

IV. VEMOS QUE ALGUNOS DE ESTOS CONCEPTOS SON DE PLENA VIGENCIA EN EL MOMENTO ACTUAL

En el Reglamento del Servicio de Prisiones, de 2 de febrero de 1956, se crea el Patronato de Nuestra Señora de la Merced, como heredero de las funciones y de la organización del extinto Patronato Central para la Redención de Penas por el Trabajo.

En cuanto a la regulación del trabajo, se trata de adaptarlo a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, por lo que en su artículo 132 se establece que el trabajo *“tendrá como finalidad primordial, la reforma de los reclusos mediante su preparación en las diversas actividades laborales”*. Se suprime así la calificación de transformadora y re-entoradora que es sustituida por la de *“labor reformadora”* de estas actividades.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), aprobadas en 1955, en el primer congreso de las Naciones Unidas, celebrado en Ginebra, ha sido la novedad normativa que más influyó en el cambio de filosofía de la pena y, concretamente, en el aspecto del trabajo en prisión. Así, referida exclusivamente al trabajo penitenciario, la Regla 71 establece:

- 1) El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo.*
- 2) Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico.*
- 3) Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo.*
- 4) En la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación.*
- 5) Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes.*
- 6) Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán escoger la clase de trabajo que deseen realizar.*

Del conjunto de este texto merecen destacarse los puntos siguientes:

- No permite un trabajo de carácter aflictivo.
- Establece el trabajo como obligación teniendo en cuenta la aptitud física y mental.
- La administración debe proporcionar trabajo productivo y suficiente para ocupar los reclusos durante la duración normal de una jornada laboral, bien en sus talleres y locales, bien en cooperación con empresas exteriores.
- Tenderá a contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganarse la vida de forma lícita una vez conseguida la libertad.
- Se debe impartir formación profesional en algún oficio, especialmente en el caso de presos jóvenes.
- Dentro de las posibilidades deberá darse opción a escoger el tipo de trabajo a realizar.
- La organización y métodos deben asemejarse lo más posible a los de un trabajo similar en el ámbito externo.
- En cuanto al trabajo no gestionado por la Administración, siempre debe ser sometido a vigilancia por personal penitenciario y no se pueden imponer condiciones discriminatorias en comparación con los trabajadores libres.
- Se pagará el salario teniendo en cuenta el sueldo normal exigible por el trabajo realizado y en función del rendimiento del recluso.
- Debe fijarse por ley o reglamento una jornada diaria y semanal máxima, teniendo en cuenta los reglamentos o usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres.
- Debe permitirse al recluso que, con parte de su remuneración, pueda adquirir objetos destinados a su uso personal y, con otra, ayudar al sostenimiento de sus cargas familiares.

Esta disposición asienta de manera irreversible los progresivos planteamientos iniciados en varios países, y por Montesinos en España, abandonando definitivamente el concepto de trabajo como castigo y afianzándolo como medio útil e instrumental que tendrá el interno para ganarse la vida honradamente después de su liberación.

Podemos analizar algunas otras finalidades que se atribuyen al trabajo en prisión, y que hacen referencia a la mejora de la convivencia, la disminución de conflictos y como facilitador del control y la disciplina en los centros penitenciarios. Tampoco debemos ignorar el factor de utilitarismo que se puede dar al trabajo productivo en prisión, desde sufragar las necesidades familiares o hacer frente a otras responsabilidades derivadas del delito cometido, e incluso a reducir los cuantiosos gastos que la estancia en prisión genera al Estado. En esta línea, existe un consenso bastante general, que considera el cumplimiento de la pena como un importante coste económico penitenciario que no ha de revertir en un mayor gasto público y, en última instancia, en un coste añadido para la sociedad.

Por definición, se trata de un trabajo de tipo productivo cuyo fin es la elaboración de bienes y servicios, ya sea de forma manual o industrializada, llevados a cabo en el interior de los Centros Penitenciarios y que posteriormente serán suministrados al ex-

terior para su comercialización, o bien usados y consumidos en el propio centro donde se elaboran.

Por tanto, el objetivo del trabajo productivo es muy claro: el adiestramiento del interno en una habilidad laboral que no poseía o la actualización de la que tuviera y su posterior utilización como herramienta de búsqueda de empleo una vez liberado. Este concepto se complementa con la formación profesional y les acerca aún más a esa pretendida reinserción.

Evolución del sistema y creación del órgano encargado de la gestión del trabajo

Siguiendo esta filosofía, en 1964 mediante Decreto 2705/1964, de 27 de julio, se regula el régimen y funcionamiento de Trabajos Penitenciarios como Organismo Autónomo, tal como se había clasificado en el Decreto de 14 de junio de 1962, por aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

A partir de esa fecha, y hasta el 31 de diciembre de 2013, ha mantenido el estatus jurídico de Organismo Autónomo, con algunas variaciones en cuanto a las competencias ejercidas, con distinta denominación a lo largo de sus cincuenta y cinco años de vigencia y resultando aplicables cambios normativos importantes, como con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 o con la aprobación de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1978, se produjeron muchos cambios normativos relacionados con la actividad laboral, entre los que destacaría el Decreto 573/1967, de 16 de marzo, por el que se equiparan los derechos de los internos trabajadores a los de por cuenta ajena a los efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social.

V.- LA APORTACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA EN MATERIA LABORAL

La evolución histórico-legislativa del trabajo penitenciario en España se cierra con dos hitos importantes: de una parte, la promulgación en 1978 de la Constitución Española, a través de la cual adquiere rango constitucional la finalidad reeducadora y reinseridora de la pena privativa de libertad, y estableciendo el derecho al trabajo remunerado y los beneficios de la seguridad social, (artículo 25.2); y de otra, la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, y su reglamento de desarrollo, en la que se establece el régimen jurídico del trabajo penitenciario.

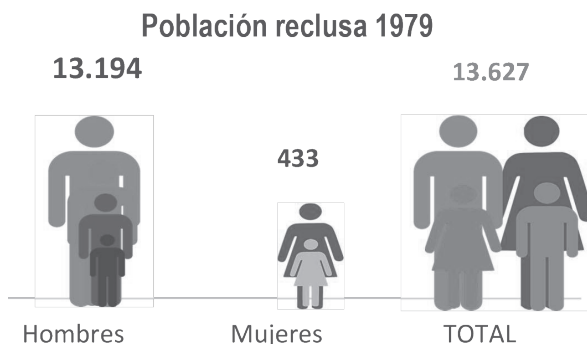
De este régimen jurídico destacan importantes aspectos, como son:

- La consideración de la reeducación y la reinserción social como fin de las penas privativas de libertad y medidas de seguridad.
- La prohibición de realizar trabajos forzados.
- La consideración del trabajo como un derecho y como un deber del interno, siendo un elemento fundamental del tratamiento, (Art. 26 LOGP).

- La forma en que la Administración organizará y planificará el trabajo productivo, garantizando los derechos laborales y la retribución de los trabajadores, (Art. 33 LOGP).
- Y, por último, la configuración del trabajo remunerado y los beneficios de la Seguridad Social y las prestaciones que reglamentariamente se establezcan, como un derecho del interno.

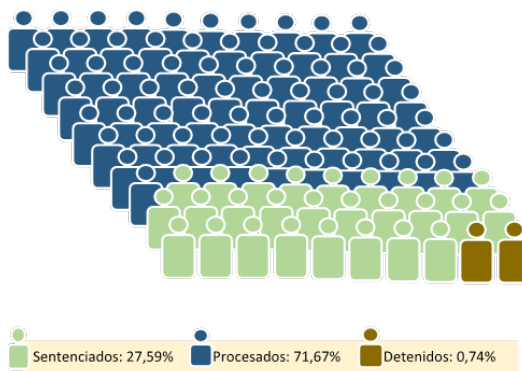
La disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, establece la necesidad de elaborar el correspondiente Reglamento en desarrollo de la mencionada Ley. En cumplimiento de este mandato y por Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, se aprueba el Reglamento Penitenciario, que en su Capítulo IV, desarrolla los principios por los que se regula la actividad laboral de los internos en los centros penitenciarios.

La situación penitenciaria a la entrada en vigor de la Ley Orgánica General Penitenciaria, era la siguiente:



Fuente: Informe anual de la Dirección General de Prisiones 1979.

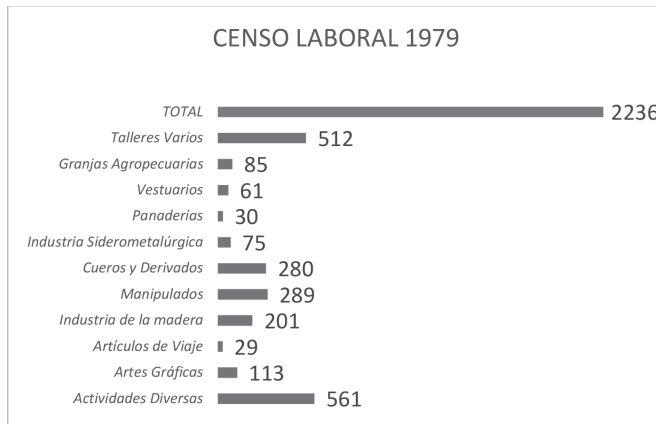
La población penitenciaria del conjunto del Estado Español, estaba en 13.627 presos con la siguiente distribución procesal:



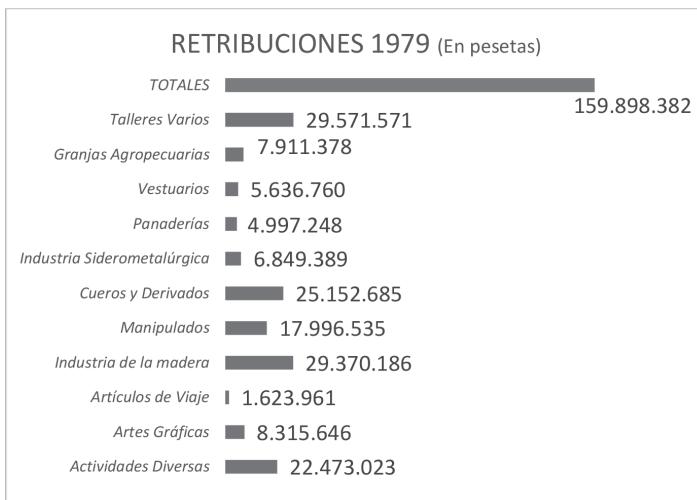
Fuente: Informe anual de la Dirección General de Prisiones 1979.

La Entidad Autónoma «Trabajos Penitenciarios» tenía en funcionamiento 63 instalaciones o centros de trabajo que generalmente están ubicados en los Establecimientos de Cumplimiento, y además contaba con otros talleres de menor entidad en los Establecimientos de Detención, que se agrupaban bajo la denominación común de Actividades Diversas.

Los internos empleados eran 2.236, que se distribuían en las actividades que se reflejan en el cuadro siguiente.



Según estos resultados, la población interna empleada en las diversas actividades productivas era del 15%. Las retribuciones que percibían por la actividad realizada se aproximaba a los 160 millones de pesetas (960.000 € en moneda actual).



Fuente: Informe anual de la Dirección General de Prisiones 1979.

Durante todo este tiempo, el trabajo en prisión coexistía con una figura íntimamente relacionada con el tema penitenciario, la denominada redención de penas por trabajo que se estableció durante la Guerra Civil, en 1937, permitiendo que los prisioneros de guerra y los presos políticos pudieran redimir un día de condena por cada dos días de trabajo y así acortar su estancia en prisión. Esta posibilidad se extendió a los presos comunes en 1939, dada la necesidad urgente de reconstruir el país, y se mantuvo incluso tras la promulgación del texto refundido del Código Penal de 1973.

El incremento exponencial que experimentó la población penitenciaria, impidió que los trabajos que se asignaran fueran efectivos. De hecho redimían penas por trabajos poco menos que simbólicos, con el simple nombramiento para un puesto de trabajo, sin desempeño efectivo, pero cuya asignación a un interno llevaba pareja la posibilidad automática de redención. Y todo ello, con escaso control judicial.

Con la entrada en vigor del Código Penal de 1995 se puso fin a esta situación. A partir de entonces, la reducción de la pena sólo es posible por aplicación del artículo 202 del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, el adelantamiento de la libertad condicional, o bien en virtud del denominado indulto particular.

Artículo 202.2. Constituyen, por tanto, beneficios penitenciarios el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular.

La desaparición de la redención de penas por el trabajo obligó a la Administración penitenciaria a reorganizarse a nivel interno, ya que muchas de las actividades y puestos de trabajo (destinos) que eran necesarios para el funcionamiento del centro, y que hasta entonces eran “retribuidos” con la redención de pena por el trabajo realizado, deberían pasar a tener otro tipo de compensación.

Durante algún tiempo, se trató de compensar el trabajo realizado con una “gratificación” procedente de los beneficios de explotación de los economatos, pero que en ningún modo se podía corresponder con el trabajo realizado.

Durante este periodo, varias de las actividades que se venían realizando en los centros penitenciarios, pasaron a desarrollarse bajo la fórmula de “Taller Productivo”. Así nacieron los denominados talleres de Servicios, Alimentación, Economato, etc. y se actualizaron los de Panadería y Mantenimiento. A cada uno de estos se les dotaba de un número de puestos de trabajo en función de las necesidades de cada centro, se nombraban trabajadores para su desempeño, se les asignaba una retribución y se tramitaba el alta en el régimen de seguridad social.

Con el fin de avanzar en la mejora de la gestión del trabajo y la formación para el empleo, en julio de 1995, mediante Real Decreto 326/1995, de 3 de julio, se constituye el nuevo organismo autónomo **Trabajo y Prestaciones Penitenciarias**, al que se le incorporan las competencias en formación reglada, de asistencia social, tutela, seguimiento y control de liberados condicionales, así como asistencia a reclusos y el de la promoción de las relaciones con instituciones y organizaciones, todo ello manteniendo las funciones que se habían ejercido hasta ese momento, es decir, las correspondientes a las actividades productivas y las de formación ocupacional.

El Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, partiendo de la filosofía de la Ley Orgánica General Penitenciaria y de su Reglamento de desarrollo, reguló por primera vez la relación laboral de carácter especial de los penados que realizan actividades labo-

rales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

Entre las novedades más relevantes que este Real Decreto incorporó destacan las siguientes:

Establece que la finalidad esencial del trabajo es la preparación para la futura inserción laboral del interno, por cuya razón ha de conectarse con los programas de formación profesional que se desarrollen en los centros penitenciarios, tanto a efectos de mejorar las capacidades de los mismos para el posterior desempeño de un puesto de trabajo en los talleres productivos como para su futura incorporación laboral cuando accedan a la libertad, vinculando así la formación a la actividad laboral productiva.

La incorporación de un catálogo de oferta de los puestos de trabajo por actividades.

La posibilidad de que la labor de preparación para la inserción no se vea interrumpida con motivo de traslados entre centros penitenciarios, en determinadas condiciones.

Regulación de aquellas situaciones en que la organización del trabajo se lleva a cabo en colaboración con empresas del exterior, proporcionando puestos de trabajo en el interior de los centros penitenciarios y constituyendo auténticas unidades productivas en los mismos; y por último,

Establece el marco normativo de protección de Seguridad Social de este colectivo, acorde con sus especiales características, tal como disponía el artículo 21 de la Ley 55/1999.

Regula con claridad los sujetos de la relación laboral especial, estableciendo que, son trabajadores los internos que desarrollen actividades laborales de producción por cuenta ajena en los talleres productivos de los centros penitenciarios.

Contiene una regulación de los derechos y deberes de los trabajadores, así como las causas de suspensión y extinción de la relación laboral.

Otorga la condición de empleador al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

Las cuestiones litigiosas derivadas de los conflictos individuales que se promuevan por los internos trabajadores encuadrados en la relación laboral especial penitenciaria se regirán por el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

Este texto, en la práctica, permitió normalizar la relación laboral de los internos trabajadores en los centros penitenciarios y aplicar plenamente el régimen de la Seguridad Social que les corresponde, y supuso un gran avance en el fomento de las políticas de inserción laboral del colectivo de personas que representa un mayor riesgo de exclusión social, como lo son la personas condenadas a penas de privación de libertad.

En el año 2005, coincidiendo con el cambio de legislatura, se modificó la denominación del Organismo, pasando a renombrarlo como **Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo**, perdiendo alguna de sus competencias. En el Real Decreto 868/2005, de 15 de julio, se regula el nuevo Organismo Autónomo. Este cambio, en

mi opinión, poco meditado, puesto que se había avanzado mucho en todo lo referente a la formación y a las prestaciones que se facilitaba a los internos, supuso la pérdida de las competencias adquiridas en la anterior reforma, como son las de formación reglada, tan íntimamente ligada a la formación ocupacional y vinculada a las administraciones educativas, la asistencia social o la promoción de las relaciones institucionales. No obstante, adquiere más competencias mediante la publicación de los Reales Decretos 1976/2008 y 1384/2009, quedando habilitado como “*medio propio y servicio técnico*” de la Administración General del Estado.

Por último, La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, en su disposición adicional octogésima séptima establece que, con efectos de 1 de enero de 2014 y vigencia indefinida, el organismo autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo se transforma en una entidad estatal de derecho público de las previstas en el artículo 2.1.g) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Nace así, la actual **Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo** (TPFE), como organismo responsable y competente en el desarrollo de estas materias dirigidas a los internos reclusos en los centros penitenciarios.

En este sentido, debe entenderse que la Entidad Estatal desarrolla su actividad integrando las dos funciones enumeradas anteriormente, el trabajo productivo y la formación para el empleo. Como ente público, TPFE debe actuar con criterios de responsabilidad social, gestionando los bienes públicos, los recursos y las instalaciones de forma que contribuya al desarrollo sostenible y promueva el interés público y el progreso del país.

Sus funciones

La razón de ser de la Entidad Estatal TPFE es servir de medio para que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias alcance su fin último, que no es otro sino la reinserción social de los penados. El Trabajo y Formación son pilares determinantes para alcanzar ese fin y por eso nuestra organización debe considerarse como un medio, una herramienta más de la Administración Penitenciaria.

Su configuración como entidad estatal de derecho público, con una clara vocación comercial, le convierte en un instrumento flexible y versátil al servicio de los objetivos de la política penitenciaria en la actividad que tiene encomendada. En concreto, las funciones recogidas en su estatuto son:

La organización del trabajo productivo penitenciario y su oportuna retribución.

La gestión de los economatos y cafeterías existentes en los establecimientos penitenciarios y Centros de Inserción Social conforme a lo previsto en el artículo 299 y siguientes del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

1. La instalación, ampliación, transformación, conservación y mejora de los talleres, explotaciones agrícolas penitenciarias, o locales e instalaciones necesarias para los fines de la entidad, así como los servicios, obras y adquisiciones que se refieren a su explotación, producción o actividad.

2. La realización de actividades industriales, comerciales o análogas y, en general, cuantas operaciones se relacionen con el trabajo penitenciario o se le encomienden por las Administraciones Públicas, para el cumplimiento de los fines que le son propios.
3. La formación para el empleo de los internos en centros penitenciarios y centros de inserción social.
4. La promoción de relaciones con instituciones y organizaciones que faciliten el cumplimiento de los fines de la Entidad.
5. El impulso y la coordinación de cuantas líneas de actividad se desarrollen desde la Administración penitenciaria en materia de preparación o acompañamiento para la inserción sociolaboral.
6. La colaboración permanente con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias u otras instituciones especializadas, para la gestión de penas o medidas alternativas previstas en la legislación penal.

Las herramientas para el logro de sus objetivos

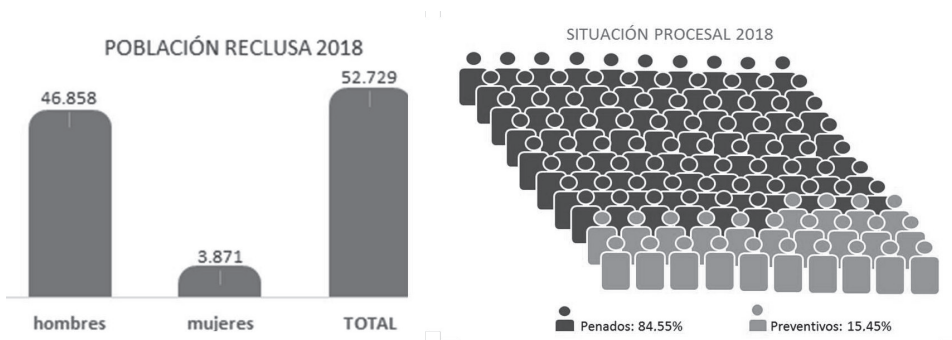
Personalidad jurídica propia, lo que le convierte en una entidad con capacidad para adquirir y poseer bienes, para contraer obligaciones y para ejercitar acciones judiciales.

Vocación comercial, que le garantiza que sea un instrumento flexible y versátil al servicio de los objetivos de la Política Penitenciaria.

Condición de **medio propio y servicio técnico** de la Administración General del Estado.

Las actuaciones enteramente relacionadas, han permitido dotar de una mayor seguridad jurídica a la actividad laboral, garantizando las prestaciones que ofrece el régimen de Seguridad Social a los trabajadores, mejorar sus retribuciones, y, en buena medida, equiparar las condiciones de trabajo en prisión con las que se dan en el mundo exterior.

Los principales resultados de la Entidad a final de 2.018 se reflejan en los cuadros que se exponen a continuación.

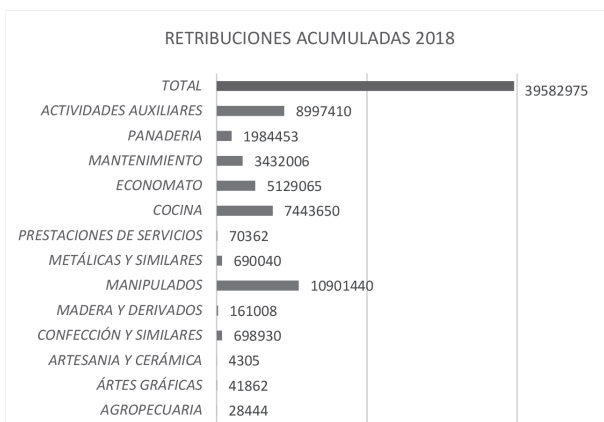


Fuente: Fondo documental de la SGIIP

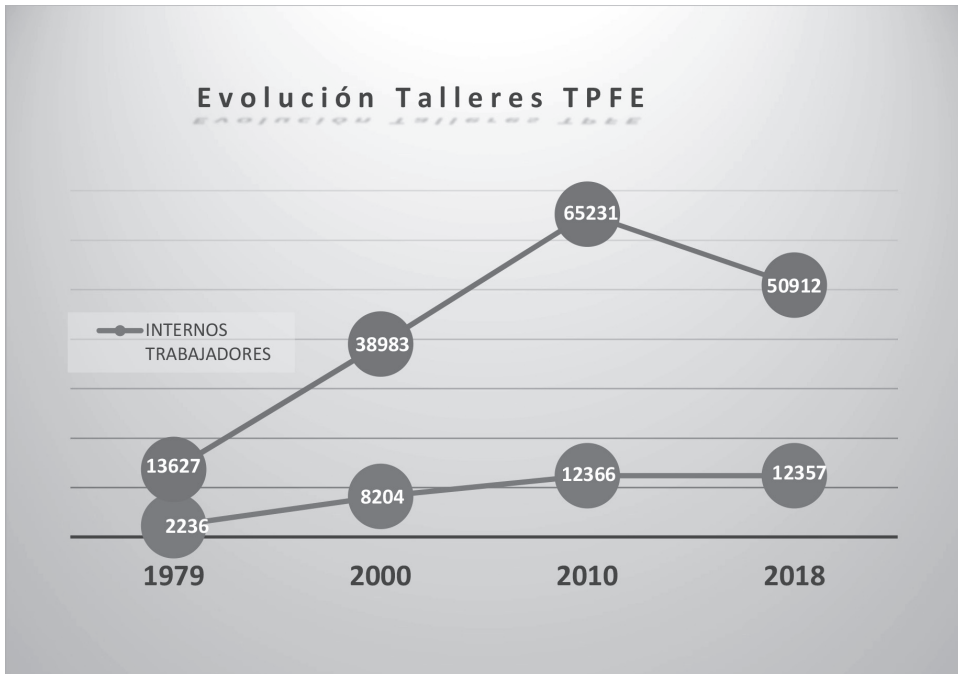
Si tenemos en cuenta media de población reclusa total en el año 2018 y el número de internos que tiene un puesto de trabajo remunerado, obtenemos que más del 25% de la población reclusa tiene un puesto de trabajo retribuido.

No obstante, estos datos deben ser analizados con mayor detalle, puesto que en esta cifra global, están incluidos los 3.500 internos que se encuentran destinados en los Centros de Inserción Social, y que no deben de computar a efectos de empleabilidad en los talleres penitenciarios. Además de estos, hay un porcentaje de internos que por diversas circunstancias (edad, enfermedad, situación penal...) no pueden desempeñar un puesto de trabajo productivo, lo que nos daría una población hábil para el trabajo de unos 28.000 internos.

Tomado esta cifra como referencia, y el número de internos empleados, el porcentaje de internos con un trabajo productivo estaría en el 45%.



Fuente: Fondo documental de TPFE.



Fuente: Fondo documental de TPFE.

Si bien queda aún un largo camino por recorrer hasta alcanzar la plena consecución del derecho a un trabajo remunerado reconocido constitucionalmente a los privados de libertad (**artículo 25.2 Constitución**), **las cifras expuestas ponen de manifiesto un claro avance de la Administración Penitenciaria**, que ha venido superando gradualmente las situaciones de carencia y dificultades existentes, arbitrando todas las medidas a su alcance para proporcionar la máxima ocupación posible de la población reclusa. De esta manera nos aproximamos a la realización efectiva de este derecho constitucional, superando la propia configuración del derecho al trabajo de los reclusos como un derecho de aplicación progresiva, condicionado a los medios materiales disponibles en cada momento por la Administración Penitenciaria (STC 172/1989, de 19 de octubre).

VI.- EL FUTURO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS

El trabajo productivo en los centros penitenciarios, continúa siendo un elemento fundamental del tratamiento penitenciario y la principal herramienta para dotar de hábitos laborales a los internos que carecen de una experiencia laboral consolidada. Permite abordar la inserción social futura con más garantías, aporta al penado trabajador recursos para atender a sus necesidades socio-familiares y, eventualmente, abordar la reparación del daño patrimonial causado a la víctima.

El trabajo que se desarrolle en el futuro en los Establecimientos Penitenciarios deberá estar dirigido, necesariamente, a las áreas de producción que tienen mayor demanda y posibilidad de expansión en el mercado libre; que hagan competitivo laboralmente al trabajador y se le forme adecuadamente para que a su salida tenga expectativas reales de inserción laboral, pues de lo contrario, el éxito de nuestro trabajo será limitado.

Una buena parte de la actividad que se realiza en los talleres penitenciarios, es susceptible de ser automatizada, por lo que la tecnificación y robotización de los procesos productivos va a tener sus efectos negativos en la actividad productiva que se realiza en los talleres penitenciarios. Será necesario diversificar la actividad y buscar nuevas fuentes generadoras de empleo. Será necesario acudir a las nuevas tecnologías que permitirán incrementar y perfeccionar las actividades formativas para adaptarse a la nueva situación y conseguir una mayor competencia de los trabajadores. Por ello, la formación para el empleo, deberá seguir siendo fundamental para conseguir que los internos adquieran nuevas competencias con las que puedan competir en el mercado laboral.

Una fuente importante de empleo seguirá siendo el de los servicios que se prestan en los Centros por los propios penados, en los denominados “Talleres de Servicios”, que tienen un claro contenido productivo. Estas actividades, en el corto o medio plazo, seguirán teniendo presencia en la oferta laboral que realiza la Institución Penitenciaria.

El desarrollo de actividades relacionadas con el medio ambiente y la gestión de residuos, actualmente en auge en la economía española, pueden generar una oportunidad de ofrecer puestos de trabajo tanto en los talleres dentro de los centros como de empleo para los internos en el medio abierto.

Una posibilidad clara de ampliación de la actividad laboral en nuestros centros penitenciarios, estaría en el desarrollo de lo establecido en el artículo 30 de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, que dice textualmente: *“Los bienes, productos o servicios obtenidos por el trabajo de los internos tendrán en igualdad de condiciones, carácter preferente en las adjudicaciones de suministros y obras de las Administraciones públicas”*.

Igualmente, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su artículo 32, ofrece otra nueva oportunidad al posibilitar la realización de “encargos” a medios propios personificados, como lo es la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

Esto ya sucede en algunos países de nuestro entorno, como por ejemplo en Francia, donde diferentes departamentos públicos encargan a la administración penitenciaria la mayor parte de los productos que son capaces de fabricar, lo que genera actividad para más de 1.000 internos trabajadores en las instalaciones de que disponen en sus establecimientos penitenciarios. Esta premisa abre, sin duda, otra seña de identidad del trabajo penitenciario en el futuro, condicionado a que no compita deslealmente con el trabajo libre y que se mantenga como herramienta de inserción del interno trabajador.

La continuidad de algunos sectores estratégicos para la Institución Penitenciaria, permitiría, también, mantener un deseable nivel de actividad. Entre estos, estarían los que proporcionan suministros o servicios en condiciones de mejora competitiva con

respecto al mercado libre. En este caso se encuentran algunos talleres de producción propia de Confección Industrial, de Carpintería Metálica o de Artes Gráficas.

Resultará imprescindible que la gestión del trabajo sea sostenible y aspire a su autofinanciación con la evidente consideración del interno como persona con un alto riesgo de exclusión social.

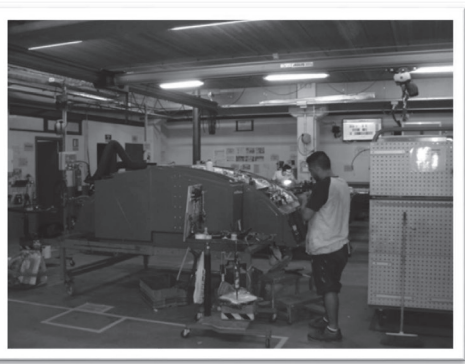
Por último, es necesario profundizar en los instrumentos legales que clarifiquen y potencien la seguridad jurídica de la relación laboral entre los internos y la Entidad gestora. Es preciso progresar y, en su caso, ampliar los derechos de este colectivo de trabajadores, culminando con ello la mejora iniciada con la incorporación al régimen general de la Seguridad Social de este colectivo y la plena aplicación de las medidas de prevención de riesgos laborales o la formalización del contrato laboral, entre otras.

Con la adopción de estas medidas y con el desarrollo de una actividad formativa innovadora y acorde a las necesidades que, a corto o medio plazo, demande el mercado, podemos ser optimistas y acercarnos al objetivo de plena ocupación, a la que en ningún caso debemos renunciar.

Desde su configuración actual, los resultados de la Entidad han venido mejorando a lo largo de los últimos años, circunstancia que se puede contrastar analizando los datos expuestos en cuadros anteriores, si bien somos conscientes de que hay margen de mejora en algunos aspectos, y en ello estamos trabajando en nuestro Plan Estratégico. Sería deseable que a este esfuerzo de la Entidad se unan y colaboren otros actores de la escena económica del Estado, como empresas, asociaciones, fundaciones, instituciones públicas, etc., que de forma constructiva tendrían mucho conocimiento que aportar a este fin social que, a la postre, supone un beneficio para toda la sociedad.

VII.- DOCUMENTACIÓN FOTOGRÁFICA

Fuente: archivo documental de TPFÉ.



VII.- DOCUMENTACIÓN FOTOGRÁFICA

Fuente: archivo documental de TPFE.



Myriam Tapia Ortiz

Jurista y Criminóloga

Funcionaria del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias
Subdirectora General de Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas

Las Penas y Medidas Comunitarias. La Administración Penitenciaria en el siglo XXI

SUMARIO

I.- EXPOSICIÓN INICIAL. II.- BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA. III.- LAS PENAS Y MEDIDAS COMUNITARIAS, RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA.

I.- EXPOSICIÓN INICIAL

Al nacer nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria, en el Preámbulo de la misma, se recogía la siguiente consideración:

«Las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo. Los cambios en las estructuras sociales y los regímenes políticos determinarán, sin duda, modificaciones esenciales en la concepción y realidad sociológica de la delincuencia, así como en las sanciones legales encaminadas a su prevención y castigo... es difícil imaginar el momento en el que la pena de privación de libertad... pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza, que, evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social».

Era difícil imaginar hace 40 años un escenario de cumplimiento penitenciario diferente. Pero ese momento ha llegado, y junto a las penas privativas de libertad, el sistema de penas alternativas en España está ya consolidado. Esta ha sido la apuesta penal desde el año 1995 con la entrada en vigor del Código denominado “de la Democracia”, y la apuesta de cuantas reformas de esa Ley de Código Penal se han ido dictando desde entonces, hasta la última modificación habida en el año 2015.

Por ello –y queremos señalarlo desde el inicio de esta artículo– será absolutamente imprescindible incluir en una futura reforma de la Ley Orgánica General Penitenciaria, un Título específico dedicado a la Penas y Medidas Comunitarias, y a su ejecución y seguimiento por parte de la Institución Penitenciaria.

En esa necesaria reforma de nuestra Ley General Penitenciaria, deberían incluirse, desde mi modesta opinión, dos pilares fundamentales relativos al cumplimiento penal alternativo en España:

El primero, encuadrar el ámbito de actuación de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, y sus cometidos específicos.

El segundo, situar la Acción Social Penitenciaria y el fomento de la participación colectiva, no de manera “extrapenitenciaria”, o de forma “postpenitenciaria” como se enuncia actualmente en la Ley; sino de forma “intrapenitenciaria”, dando cabida a la colaboración de otros agentes sociales a través de los Consejos Sociales Locales y el Consejo Social Penitenciario, de nivel nacional, e incorporando su regulación en esa futura y deseada normativa penitenciaria. Así, entendemos que una reforma de la Ley Orgánica General Penitenciaria debería recoger que la Institución Penitencia deberá guardar estrechas relaciones con otras Instituciones y entidades del tercer sector, con la finalidad primordial de fomentar su participación y colaboración en el desarrollo de las políticas penitenciarias de reinserción social. Los enunciados Consejo Social Penitenciario, y los Consejos Sociales locales, son los órganos consultivos expresamente llamados a tener el máximo desarrollo operativo en la elaboración y plasmación concreta de estas políticas de reinserción.

Junto a ambos pilares, sería igualmente deseable que la futura Ley recogiese la voluntad de potenciar el marco de actuación del Medio Abierto, el régimen penitenciario destinado a los penados en tercer grado de tratamiento, en sus diferentes modalidades de vida. Fomentar igualmente el acceso a la libertad condicional en sus distintas particularidades, promoviendo libertades condicionales anticipadas, cualificadas, y adelantadas. Y optimizar los recursos tecnológicos que nos ofrecen un control de los penados mediante medios telemáticos.

II.- BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Para apoyar nuestras afirmaciones anteriores, hagamos una breve referencia histórica.

Si recordamos las distintas reformas operadas en nuestro Código Penal desde 1995 hasta nuestros días, incluida la última reforma del año 2015, como indicábamos en el apartado anterior, descubrimos que ha sido voluntad del legislador que, junto a las penas privativas de libertad, se potencie una nueva vertiente de ejecución punitiva: la vertiente de las penas y medidas alternativas a la prisión; y –sin duda– estos cambios de nuestra ley penal, han sido un constante hilo conductor hacia nuevas formas de cumplimiento penal y penitenciario.

Un repaso a estos casi 24 años de vigencia del Código nos debe hacer recordar que, situándonos en 1995, en su redacción original, junto a la pena privativa de libertad de continuado cumplimiento efectivo, se reguló la pena de arrestos de fin de semana como mecanismo de ejecución en días determinados; a la vez, y para algunos bienes

jurídicos de menor entidad, se adoptó el sistema de penas días-multa; se otorgó una mayor trascendencia a las penas pecuniarias, y nacían los trabajos en beneficio de la comunidad, concebidos y valorados por buena parte de la doctrina científica y por la propia Administración de Justicia, como una de las novedades más significativas que en materia de sanciones se diseñaba en el Código Penal de 1995.

Avanzando en el tiempo, la reforma de la Ley Penal operada por la Ley Orgánica 15/2003 (de 25 de noviembre), de entre las transformaciones aplicadas, destacaba a los efectos de este análisis por las siguientes modificaciones:

Los arrestos de fin de semana serían a partir de ahora sustituidos por una nueva pena, la pena de localización permanente. Esta pena, ve la luz gracias al desarrollo de nuevas tecnologías que puedan utilizarse en el ámbito penal: nos referimos a la posibilidad del uso de medios de control telemático de los penados.

Además, la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, que contaba con muy pequeña implantación en sus ocho años de vigencia, a partir de esta reforma del 2003 se aplicará a un mayor número de delitos y faltas; pasó de ser una mera pena accesoria a constituirse en pena principal para determinados delitos, y se incorpora y regula el régimen jurídico de su incumplimiento.

Se recogen también en esta reforma las formas sustitutivas de la ejecución penal, y hablaremos tanto de suspensiones, como de sustituciones de condenas. En cuanto a las suspensiones de la pena, especial consideración merecerán a partir de ahora los delitos o faltas cometidos a causa de dependencia a drogas, alcohol o sustancias psicotrópicas, donde se introducen medidas tendentes a favorecer la rehabilitación del penado, con posibilidad de obtener el beneficio de dicha suspensión hasta su rehabilitación. Y en cuanto a las sustituciones de condena, para los casos en que las penas privativas de libertad no excedan de dos años, en reos no habituales, las penas de prisión podrán ser suplidas por las penas de multa y trabajos en beneficio de la comunidad.

Se establecieron además determinadas reglas de conducta, tales como las de alejamiento y de no comunicación con la víctima, que dan muestras de la evolución penal incipiente respecto a delitos relacionados con la violencia “doméstica”, cuyo principal exponente vendrá marcado por la Ley 27/2003, de 27 de julio, reguladora de la Orden de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica.

Sólo unos meses después, verá la luz la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. Esta ley abarca aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención a las víctimas, junto a las medidas penales propiamente dichas. El cumplimiento de penas alternativas en este ámbito, será a partir de entonces una respuesta eficaz, rápida y directa, que se proyecta de modo ascendente año tras año hasta nuestros días, y siendo la etiología delictiva en la que trabajamos en primer orden (la violencia de género es el tipo penal más común, en torno al 30% del total de etiologías delictivas que se ejecutan en Medidas comunitarias, superando en 2018 a los delitos cometidos contra la seguridad del tráfico).

Especial referencia en esta evolución histórica tiene también la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, que modificó el Código Penal en materia de Seguridad Vial, y cuya puesta en marcha supuso un numerosísimo volumen de sentencias con condenas a penas de trabajos en beneficio de la comunidad.

Tras las reformas legales recogidas, tanto la importantísima Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, como la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, apuestan claramente por las penas y medidas alternativas. La primera, ampliando el ámbito de ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad a talleres y programas, junto al clásico cumplimiento de los mismos, mediante tareas de utilidad pública. Respecto a la Ley Orgánica 1/2015, con la nueva naturaleza jurídica de la libertad condicional, concebida ahora como una suspensión de condena.

Todo el avance penal contemplado, encuentra y asienta su justificación y origen si atendemos a la realidad de nuestro entorno y la respuesta punitiva que debe darse en el mismo.

Esta realidad, nos demuestra que las penas privativas de libertad son la mejor propuesta sancionadora en muchos casos, pues son la consecuencia más efectiva para la salvaguarda de la paz social y para la protección de determinados derechos y bienes fundamentales, sobre todo en los delitos de etiología muy grave. Pero no es menos cierto también que esa misma realidad nos indica que las condenas a penas privativas de libertad no son un apropiado mecanismo punitivo, si consideramos varios factores:

- En primer lugar, porque un numeroso porcentaje de los penados presentan primariedad delictiva, de transcendencia menor.

- En segundo lugar, porque muchos condenados muestran problemas de dependencias a sustancias ilegales (drogodependencias) o –y en un índice cada vez más importante de casos– adolecen de problemas de salud mental, y deben encontrar un tratamiento diferente al del internamiento en prisión.

- En tercer lugar, aún sin primariedad delictiva o sin problemas de salud mental o drogas, en bastantes casos, la etiología específica del delito y su consecuencia penal menos grave o leve, responden a reproches jurídicos que con anterioridad a las tres últimas reformas del Código Penal, suponían sanciones puramente administrativas (multas administrativas); piénsese, por ejemplo, en algunos de los actuales tipos delictivos en materia de seguridad vial.

- En cuarto lugar, téngase igualmente en cuenta que las penas privativas de libertad, si son de muy corta duración, distorsionan las labores de tratamiento desarrolladas por los equipos técnicos de los centros penitenciarios, al no contar con una duración temporal que logre una eficaz intervención.

- Y, por último, no deberíamos dejar de indicar –como efecto colateral indeseado– las posibles influencias negativas y perjudiciales que enfrentan al penado en prisión, sobre todo, si hablamos de perfiles de personas no delincuentes. Y ello, con independencia de otras consecuencias de la privación de libertad, como la “ruptura” familiar y la pérdida de la actividad laboral, que en muchos casos sufre el penado al ingresar en prisión.

Las circunstancias y realidades específicas expuestas, por tanto, tienen un mejor encaje punitivo mediante las penas privativas de derechos, fundamentalmente a través de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, o mediante las formas sustitutivas de la ejecución penal, a través de las suspensiones y las sustituciones de condenas, si bien estas últimas han pasado desde el año 2015 a ser un recurso escaso y casi residual, al contemplarse sólo para los procesos de penas de privación de libertad de

duración temporal de hasta 3 meses de prisión. Véase lo enunciado en el artículo 71.2 del vigente Código Penal.

Por otra parte, este ámbito penal alternativo está contribuyendo de forma notable al descenso de la población interna en nuestros centros penitenciarios, pues si la medida suspendida o alternativa se cumple en su integridad, el penado ya no pasa a prisión.

Además, este marco “no privativo de libertad” está suponiendo en la Institución Penitenciaria un cambio en su propia estructura organizativa. El esfuerzo organizativo de nuestra Institución supone una remodelación de nuestros recursos:

A. En cuanto a los recursos humanos (en cuanto al personal penitenciario), para contar con trabajadores especializados en penas y medidas alternativas o comunitarias.

B. En cuanto a los recursos económicos para la eficaz gestión de estas penas y medidas: con partidas presupuestarias específicas a tal fin.

C. En cuanto a los recursos externos, mediante la búsqueda de colaboraciones de otras instituciones y entidades que participen activamente en el cumplimiento de estas nuevas responsabilidades penitenciarias.

III.- LAS PENAS Y MEDIDAS COMUNITARIAS, RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

1.- Punto de partida

Hecha esta breve exposición inicial y la referencia histórica, y centrándonos en el ámbito específico de las penas y medidas alternativas o comunitarias competencia de la Administración Penitenciaria, nuestras premisas de “partida” para la eficaz gestión de estas responsabilidades penales, son dos:

Primera premisa: para el cumplimiento de estas penas y medidas alternativas o comunitarias, hemos de contar con Unidades Administrativas directamente implicadas y diseñadas para la gestión, seguimiento y control de estas responsabilidades penales. Estas Unidades son los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas. Estos Servicios, configurados como equipos multidisciplinares, tienen encomendado el cumplimiento de las penas y medidas alternativas a la privación de libertad y el desarrollo de cuantos programas de intervención vengan aparejados a dicho cumplimiento. Estas Unidades Administrativas se distribuyen por todo el ámbito de la geografía española, contándose en la actualidad con 56 Servicios. No son Unidades administrativas independientes, sino que incardinan sus actuaciones junto al resto de oficinas y unidades administrativas de nuestra Institución, dependiendo orgánica y funcionalmente de un Centro de Inserción Social, o de un Centro Penitenciario.

Recibida la resolución judicial que determina las condiciones de cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, del cumplimiento de la suspensión de la ejecución de una pena privativa de libertad, y cuantas otras sanciones penales alternativas competen a la Institución Penitenciaria, los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas del lugar donde tenga fijada su residencia el penado, realizan

las actuaciones necesarias para hacer efectivo su cumplimiento, conforme a las circunstancias de ejecución que se establezcan.

En una futura reforma de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria, proponemos que estos Servicios queden definidos, como ahora lo hacen con carácter reglamentario, mediante el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio.

Los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, por otra parte, cuentan con los elementos arquitectónicos idóneos que les permiten desplegar sus funciones en los términos que se les exige, aunque debería avanzarse en su integración con el resto de Unidades administrativas penitenciarias, ubicando todos ellos en Centros de Inserción Social.

Segunda premisa: atendiendo al mandato penal encomendado, entendemos que la ejecución de las penas y medidas alternativas o comunitarias debe responder siempre a un cumplimiento penal “activo” por parte del condenado. Cumplimiento activo, mediante la restitución efectiva del perjuicio causado a la víctima de su delito, a través de un “hacer” de obligado cumplimiento por el penado: ya sea este “cumplimiento activo” por su necesaria participación en determinados talleres o programas de reeducación, formativos, laborales... (en los casos fundamentalmente de las suspensiones de condenas); o mediante la realización de tareas de índole social que repercutan directamente en la comunidad en la que vive el infractor, a través de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad.

Sentadas estas bases, y gracias al esfuerzo de esos Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, podemos recoger en este artículo que han sido más de 120.000 los mandamientos alternativos que han sido gestionados por nuestra Administración Penitenciaria en el último año, en el 2018, por citar sólo la cifra de la última anualidad.

2.- Los Trabajos en Beneficio de la Comunidad

La pena de Trabajo en Beneficio de la Comunidad, que tiempo atrás pudo llegar a verse comprometida como forma de ejecución penal, fruto del acelerado aumento de sentencias recibidas tras las reformas penales habidas en materia de violencia de género y de seguridad vial en 2004 y 2007 respectivamente, y de las que hemos hecho referencia, actualmente se encuentra plenamente consolidada dentro del repertorio de sanciones penales que ejecuta la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Los trabajos en beneficio de la comunidad, son concebidos como una pena privativa de derechos, cuya regulación viene recogida en el artículo 49 del Código Penal¹, y cuyo contenido pretende establecer una triple vinculación entre:

La naturaleza del delito cometido

Los efectos causados con el ilícito penal de que se trate, y

La prestación que se encomienda al penado para reparar el daño causado.

¹ Artículo 49 del C. Penal: Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del penado, le obligan a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturales al cometido por el penado, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares.

A cada penado a una pena de trabajos en beneficio de la comunidad se le abre un expediente administrativo relativo al cumplimiento de la misma, del que tiene derecho a ser informado. Los planes de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad (al igual que los planes de intervención y seguimiento en otras medidas alternativas, como las suspensiones de condenas) tienen ejecutividad inmediata, con independencia de su puesta en conocimiento de la autoridad judicial correspondiente.

La ejecución administrativa de esta pena requiere una tramitación y desarrollo complejos, pues supone la implicación y colaboración de diferentes agentes, perteneciendo cada uno de ellos a ámbitos muy diversos:

Por una parte, las Administraciones Públicas (Estatales, Autonómicas, y Locales), y las Entidades con Interés Social (ONGs), mediante la oferta de plazas y la colaboración en el desenvolvimiento de las jornadas de trabajo impuestas.

Por otra parte, los Juzgados sentenciadores o de ejecución, y los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, mediante el control jurisdiccional de su cumplimiento efectivo.

Y, por último, el actuar de la propia Administración Penitenciaria, mediante la tramitación administrativa de la pena, a través de los citados Servicios de gestión de Penas y Medidas Alternativas.

La pena denominada “trabajos en beneficio de la comunidad”, aunque emplee el término “trabajo”, no puede ser confundida con un empleo. Su concepción penal la circunscribe a labores, prestaciones, que repercuten en un fin social, y que puede concretarse mediante tres modalidades de ejecución: actividades de utilidad pública, talleres, o programas. Los sometidos a esta pena no son trabajadores por cuenta ajena, ni reciben una retribución a cambio de las ocupaciones realizadas, por lo que no entran en el ámbito de actuación de la legislación laboral. Estas consideraciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de encuadrar la ejecución de estas sanciones.

La Institución Penitenciaria debe contar con las colaboraciones suficientes para que las personas sometidas a penas no privativas de libertad, puedan cumplir eficazmente con sus responsabilidades penales: bien a través de la oferta de plazas para el desarrollo de tareas de utilidad pública; bien para el desarrollo de programas de intervención psicológica, formativos y laborales; o para la realización de talleres educativos. No olvidemos que estos penados permanecen en libertad y deben compaginar su cumplimiento penal con el resto de actividades y responsabilidades de su vida diaria: obligaciones laborales, familiares, y sociales, por lo que es fundamental contar con apoyo de otras Instituciones y Administraciones.

Es oportuno aclarar que la oferta de plazas para el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad no tendrá, en ningún caso, un impacto negativo en los puestos de trabajo ya existentes ni de futuro en la Administración pública, Institución, o entidad colaboradora que las oferte. El trabajo en beneficio de la comunidad es una pena, y como tal, insistimos en ello, no compete con el mercado laboral ni se rige por su normativa.

En definitiva: la Administración Penitenciaria podrá establecer los oportunos convenios u acuerdos con otras Administraciones públicas, Estatales, Autonómicas o Locales, o con entidades públicas o privadas con interés social para la ejecución de los trabajos en beneficio de la comunidad.

Esta firma de Convenios, son una buena muestra de corresponsabilidad social, una buena muestra de los intereses comunes que pueden unir a diferentes instituciones y al propio tejido socio-comunitario. No olvidemos que hablamos de una pena para cumplir en sociedad, en comunidad, y para la comunidad o sociedad. Esta comunidad es la receptora, la beneficiaria directa de las tareas que realizan las personas condenadas. Por ello, la sociedad en su conjunto, y los organismos o entidades públicas en particular, tienen en este sentido un rol esencial. Así lo indica expresamente el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, que regula la ejecución de estas penas, refiriendo en su artículo 4º que *«el trabajo en beneficio de la comunidad será facilitado por la Administración estatal, autonómica, o local, estableciéndose al efecto, los oportunos convenios entre sí»*²

La obligación que les compete a las distintas Administraciones (y a las entidades de interés social que lo deseen) mediante la oferta de plazas para el cumplimiento de estas penas, lejos de suponer para éstas una imposición o servidumbre, debe ser considerada y asumida como una oportunidad importantísima de contribución social, que reúne tres ventajas de especial importancia:

Consideremos, primeramente, que se ofrece un bien escaso, valiosísimo, del cual carecemos cada día más: el tiempo. El penado sometido a esta medida invierte determinadas horas/días de trabajo, de su propio tiempo, que debe ser recibido y controlado de manera que cumpla fielmente su finalidad de utilidad pública.

En relación con esta premisa, no podemos olvidar que uno de los conflictos que enfrentan a la sociedad respecto a quienes cometen una infracción penal es, precisamente, el considerar a estas personas como una “carga” social. Pues bien, los trabajos en beneficio de la comunidad atacan frontalmente esta condición, pues ya no se es “carga”, sino “trabajador” al servicio de otros. Se pasa de una situación pasiva ante la sanción penal impuesta, a una situación activa, no ociosa.

Consideremos igualmente, que esta pena, al cumplirse en libertad, evita la ruptura con la vida familiar, laboral y social del condenado. Haciendo compatible su cumplimiento con el resto de obligaciones y responsabilidades de su vida ordinaria.

Consideramos, por último, que esta pena promociona valores como la solidaridad, la responsabilidad, y el bien común. Es una medida igualitaria, frente a otras sanciones penales, como la pena de multa, no dependiendo de la capacidad económica del infractor.

Los trabajos en beneficio de la comunidad tienen una esencia reparadora. Para quienes los realizan tienen una función reeducativa a la vez que un fin eminentemente práctico. Para quienes reciben el trabajo realizado (la sociedad) tiene finalidad retributiva, a la vez que ejemplarizante y solidaria.

La pena de trabajo en beneficio de la comunidad puede verificarse mediante la asignación de tareas, *«dignas»* (indica el Código Penal), enfocadas al apoyo o asistencia a determinadas víctimas (por ejemplo, ante una infracción de tráfico, la tarea o labor de acompañamiento a personas que sufren determinadas lesiones consecuencia

2 Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas.

de accidente vial), o vendrán fijadas en función de la entidad u organismo que oferte la plaza y de la formación profesional de quienes la prestan (los penados) salvaguardando que el trabajo desarrollado esté dirigido a los fines sociales de la entidad colaboradora.

El abanico de actividades sociales susceptibles de ser desarrolladas a través del cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad es muy grande. Como parte de ellas, podrían destacarse las siguientes:

Tareas auxiliares en comedores sociales; apoyo a personas con discapacidad física y/o psíquica; tareas auxiliares de reparto de alimentos y ropa en entidades benéficas; apoyo a personas mayores y dependientes; apoyo a enfermos terminales; auxilio en transporte adaptado y ambulancias; soporte en centros de día, residencias para personas mayores y tele-asistencia; labores auxiliares en tareas de mantenimiento y limpieza; apoyo administrativo: archivos, almacenes, atención telefónica, ofimática, mensajería... Tareas auxiliares en oficios varios: albañilería, carpintería, fontanería, electricidad, cocina, y un largo etcétera.

Conscientes de la importancia de la cooperación de otras Instituciones, decíamos anteriormente que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias cuida especialmente de las relaciones con éstas mediante la firma de convenios al efecto, aunque es significativa también la oferta de plazas –aún sin convenio expreso– con las que contamos para derivar a los penados.

Actualmente la Administración Penitenciaria tiene suscritos Convenios de colaboración con la propia Administración Central (diferentes Ministerios, Direcciones Generales, Organismos Autónomos...). Con la Administración Autonómica (con las propias CCAA o a través de distintas Consejerías), y con Entidades Locales (Ayuntamientos, Cabildos, Diputaciones...).

Del mismo modo, son numerosos los convenios suscritos con Colegios Profesionales Oficiales, distintas Universidades... Papel importantísimo desempeñan en este sentido las muy diversas Entidades no Gubernamentales (Asociaciones, Fundaciones, Agrupaciones...).

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a través de nuestra página WEB ofrece una amplia información sobre las diferentes formas de colaboración con la Administración Penitenciaria: a qué ámbitos de nuestra competencia puede ésta colaboración abarcar, y los medios a través de los cuales se puede concretar. Especial referencia al respecto desarrolla el Consejo Social Penitenciario.

Todo ello, hace que contemos (datos de 2018) con cerca de 9.000 entidades colaboradoras en su ejecución, que ofertan un total de más de 35.000 plazas para el cumplimiento de estas penas. En estas plazas ofertadas, el valor modal de cumplimiento está establecido en 3/4 penados por plaza y año.

Junto al clásico cumplimiento de esta pena a través de tareas de utilidad pública, la satisfactoria ejecución de estas y el contar con equipos multidisciplinares a tal fin, favorecen que –al amparo de la regulación penal– pueda acometerse el desarrollo de nuevas formas de cumplimiento de la misma, a través de Talleres o a través de Programas formativos o de reeducación, cuando las características de la personalidad del delincuente o derivadas de su etiología delictiva lo permitan o lo requieran.

El respaldo legislativo y reglamentario a estas formas novedosas de cumplimiento de la pena viene además avalado por las últimas reuniones de Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, quienes estiman sin género de dudas que los planes de ejecución de estas penas pueden consistir en programas o talleres, dependiendo de las propias circunstancias del penado y de la cualidad del delito cometido.

Y dicho todo esto, ¿Cuál es el panorama actual de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad? ¿Hacia dónde se incardina nuestro trabajo? ¿Qué objetivos y finalidades nos planteamos?

Tras la consolidación de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, es ahora el momento idóneo de ofrecer a nuestros administrados (los penados) unos compromisos de calidad en la gestión, en cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, inspiradores de todo servicio público: de ahí la apuesta por la implementación de la “Carta de Servicios” de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, estando actualmente en vigor la II Carta de Servicios, para el periodo trienal 2018/2021.

La Carta de Servicios de los Servicios de Gestión de Penas y medidas Alternativas pretende comunicar a nuestros penados (usuarios):

- Las prestaciones que ofrecen estos servicios y en qué condiciones.
- Las responsabilidades y compromisos adquiridos, conforme a determinados estándares de calidad en la gestión.
- Los derechos de la ciudadanía en general y de los usuarios de estos servicios en particular, en relación con estos compromisos.
- Las responsabilidades que, como contrapartida, se contraen si no son cumplidos.
- Y los sistemas de participación establecidos, con el objetivo de garantizar una mejora continua de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas.

Los compromisos de calidad ofrecidos mediante la Carta de Servicios aúnan el procedimiento administrativo de ejecución de estas penas con unos plazos tasados de tramitación, de forma tal que los cumplimientos de estas medidas alternativas no dejen lugar a dilaciones indebidas, con la expresa obligación de que los planes de ejecución se pongan en marcha a la mayor brevedad e inmediatez, una vez recibidos los testimonios de sentencias y las ejecutorias correspondientes.

Por otra parte, y dado que las tareas de utilidad pública se desarrollan en entidades del tercer sector o pertenecientes a otras Administraciones Públicas, cuya organización y funcionamiento no pertenecen a la Institución Penitenciaria, nuestra obligación como garantes del cumplimiento de estas penas quedaría constreñida al ámbito de lo meramente procedimental si no establecemos un sistema de control y seguimiento del desarrollo de las propias jornadas impuestas, a través –precisamente– del control y seguimiento de la realización de esas tareas de utilidad pública.

Para contrastar cómo se desenvuelven los penados una vez han sido derivados a las distintas entidades colaboradoras, a partir de finales del año 2014 iniciamos una nueva línea de trabajo, consistente en la realización de visitas *in situ* a las diferentes instituciones y corporaciones que ofrecen sus plazas para la derivación de los mismos. Estas visitas, pretender un doble efecto:

Primer efecto: deben servir de acercamiento, de nexo de unión, de mejor cauce de cooperación y trabajo en equipo entre el propio Servicio de Gestión de Penas y sus entidades colaboradoras, pues los funcionarios que realizan estas comprobaciones, pueden aclarar dudas a la entidad que visitan sobre el cumplimiento de las jornadas impuestas, corregir pequeñas irregularidades, y son la manifestación expresa de la Administración, en la búsqueda de un clima de mayor implicación con otros agentes cooperantes.

Segundo efecto y de vital importancia: con la visita se constata que cada penado cumple cuantas premisas han sido expresadas en el plan de ejecución de su pena; plan que se elevó al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, y que debe ser cumplido en su integridad. Así, se comprueba que el penado al que se visita y se entrevista, en la sede de la entidad correspondiente, cumple eficazmente su tarea asignada, en los días fijados, y en el horario establecido en su plan. En la comprobación se desarrollan igualmente entrevistas a los responsables de los penados.

Pasados ya varios años desde la puesta en marcha de estas verificaciones de cumplimientos mediante las visitas descritas, sus resultados son muy positivos (más de 13.000 visitas realizadas). Las entidades colaboradoras agradecen las revisiones realizadas, pues ven en ellas un acercamiento de nuestra Administración que les proporciona seguridad y confianza a la hora de desarrollarse las jornadas, y –por nuestra parte– el sentido del rigor en el cumplimiento penal queda garantizado. Nadie, por tanto, a partir de la puesta en marcha de estas visitas, podría sostener que ocurriese cierta inhibición del aparato administrativo una vez es derivado el penado a la entidad cooperadora. Por último, los penados se ven sometidos a un control directo de sus tareas, pudiendo a la vez manifestar las dificultades a las que se enfrentan –si es el caso– en el desenvolvimiento de actividades de utilidad pública.

Recordemos también, como características básicas en el desarrollo de estas penas, que los penados a trabajos en beneficio de la comunidad estarán incluidos en la acción protectora de la seguridad social, en los términos que se fijan reglamentariamente, y que existe la posibilidad de que el penado proponga un trabajo concreto a realizar, que será valorado por la Administración Penitenciaria para la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código Penal y el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, poniéndose en conocimiento del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

3.- Las formas sustitutivas de la ejecución penal: suspensiones de condenas y las sustituciones de condenas

Junto a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, las otras penas alternativas o comunitarias competencia actual de la Institución Penitenciaria son las suspensiones y sustituciones de condena.

La suspensión de condena de una pena privativa de libertad, como sabemos, supone “dejar sin efecto” la misma condena impuesta, siempre y cuando el penado realice el cumplimiento de determinada regla de conducta, y no delinca durante un periodo de tiempo estipulado.

Por su parte, la sustitución de condena de una pena de prisión, supone la ejecutividad de una pena distinta, que no es privativa de libertad o de cumplimiento en pri-

sión: ya sea la de trabajos en beneficio de la comunidad, o localización permanente, o multa... y, en muchos de los casos, además, el cumplimiento de una regla de conducta impuesta al infractor al que se le sustituye la pena. Todo ello en los casos de ejecutorias anteriores a la reforma normativa del Código Penal de 2015, o en su regulación actual tras dicha reforma³.

De entre las reglas de conducta a las que se somete a los penados, bien sea consecuencia de una suspensión, o lo sea por una sustitución de condena en los todavía casos actuales, la Administración Penitenciaria desarrolla, en colaboración con otras Administraciones e Instituciones, los Programas de Intervención indicados en el artículo 83 del C. Penal:

Programas formativos, laborales, culturales, de educación vial, sexual, de defensa del medio ambiente, de protección de los animales, de igualdad de trato y no discriminación y otros similares... o los adecuados de salud mental y de drogodependencias.

Los programas que se desarrollan en el contexto de una pena o medida alternativa presentan características diferenciales con respecto a los que se llevan a cabo en los casos de penas privativas de libertad, que debemos tener en cuenta al definir la intervención:

- Primero, en cuanto a la duración misma del programa de intervención, pues debemos ajustarla al contexto penal en el que nos situamos. Tienen una metodología específica.

- Segundo, los penados sometidos a una suspensión/sustitución de condena, suelen presentar menor motivación para la intervención. Baste decir al respecto que, concedida la suspensión o la sustitución de la pena por el juez, y no encontrándose el penado en situación de “privación de libertad”, en su fuero interno siente como “más liviano” el peso coercitivo de la norma, y por ende está menos “coaccionado” a un cambio en sus actitudes. Además, los penados están obligados legalmente a realizar el programa, es una regla de obligado cumplimiento, por lo que su predisposición no suele ser la más adecuada al iniciarse el programa. En definitiva: frente a uno de los principios que inspiran el tratamiento penitenciario de un penado a una pena privativa de libertad, como es la “voluntariedad” a la intervención, los sometidos a una regla de conducta de participación en programas, mediando una medida alternativa o comunitaria, no acuden voluntariamente a desarrollar el programa, con lo que el terapeuta, entre sus primeras actuaciones de tratamiento, se ve obligado a realizar técnicas de motivación que faciliten una buena conexión entre el penado y el programa de intervención impuesto.

- Tercero, una ventaja: los penados tienen que compatibilizar la realización del programa con su vida cotidiana (con su trabajo, con su familia, con su vida social). Como aspecto positivo, el desarrollar el programa en el contexto comunitario, facilita la generalización de los cambios obtenidos.

Dicho esto, la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas, inicio su elenco de oferta de programas –hace ya unos años– con un específico programa de in-

³ Artículo 71.2 del Código Penal: ...cuando proceda imponer una pena de prisión inferior a tres meses, ésta será en todo caso sustituida por multa, trabajos en beneficio de la comunidad, o localización permanente, aunque la ley no prevea estas penas para el delito de que se trate, sustituyéndose cada día de prisión por dos cuotas de multa o por una jornada de trabajo o por un día de localización permanente.

intervención en violencia de género, y con talleres especializados para las infracciones penales en materia de seguridad vial. Ambas actuaciones –PROGRAMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO (PRIA-MA) y TALLERES DE SEGURIDAD VIAL (TASEVAL)– de contrastada calidad y solvencia, avalada por el control jurisdiccional que se ejerce en nuestros cumplimientos. Y en el primero de ellos (Violencia de Género), por los estudios de eficacia y reincidencia publicados⁴.

Junto a estos programas de intervención y tratamiento, la línea de trabajo desarrollada en los últimos años de gestión ve cumplido otro de nuestros grandes objetivos: poner en marcha otros nuevos programas de intervención en penas y medidas alternativas.

Este ha sido un objetivo importantísimo, porque de manera progresiva, los jueces están imponiendo la realización de programas de intervención psicoeducativa a penados a medidas alternativas por muy diferentes etiologías delictivas. Como por ejemplo, por delitos contra las personas, tales como lesiones; o por delitos contra el patrimonio como robos, hurtos, estafas; igualmente por delitos sexuales, por delitos relacionados con la pornografía infantil, o por delitos ambientales y de maltrato animal, o delitos en el ámbito de la familia, por indicar tan sólo algunas categorías delictivas.

Por este motivo se hacía necesario elaborar nuevas propuestas de intervención tratamental, para que los profesionales –los psicólogos– de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, de los Centros de Inserción Social y de los Centros Penitenciarios, y los psicólogos de las entidades colaboradoras que también realizan intervención con nuestros penados en medidas comunitarias, tengan pautas de actuación y materiales adecuados, que den respuesta a estas nuevas necesidades.

Para todos los que trabajamos en este ámbito, es muy importante, es ilusionante, poder presentar estos nuestros nuevos programas:

- El Programa de intervención en Violencia Familiar o Doméstica: PROGRAMA “ENCUENTRO”.
- El Programa de Sensibilización y Reeducción en valores sociales y de Prevención del delito: PROGRAMA “PROBECO”.
- El Programa de intervención frente a la pornografía infantil en Internet: PROGRAMA “FUERA DE LA RED”.
- El Programa frente a delitos contra la seguridad del tráfico: PROGRAMA “PROSEVAL”.
- El Programa dirigido a penados con abuso de consumo de sustancias, condenados a trabajos en beneficio de la comunidad, PROGRAMA “CUENTA CONTIGO”.
- El Programa para el tratamiento de personas con problemas de salud mental en Penas y Medidas Alternativas: PROGRAMA “PUENTE EXTENDIDO”.
- El Programa para el tratamiento de personas que presentan discapacidad intelectual: PROGRAMA “INTEGRA”.

⁴ Revista de Estudios Penitenciarios número 261/2018. Reincidencia de los agresores de pareja en Penas y Medidas Alternativas. Meritxell Pérez Ramírez, Andrea Jiménez Salinas Framis y Manuel de Juan Espinosa.

- El programa para formación y búsqueda de empleo en penas y medidas alternativas: PROGRAMA “FEMA”.
- El Programa de justicia restaurativa. Víctima y victimario: PROGRAMA “DIALOGOS RESTAURATIVOS”.
- El Programa para la igualdad de trato y no discriminación y frente a los delitos odio: PROGRAMA DIVERSIDAD.

La puesta en marcha de estos nuevos programas supone la necesidad de contar con profesionales cualificados y especializados. Para ello la Administración Penitenciaria realiza un esfuerzo de formación continua de sus profesionales y de cuantos desde otras Instituciones colaboran en su impartición y desarrollo, a la vez que pone toda su voluntad en la búsqueda de nuevos recursos para su efectiva implementación.

Permítanme, por último, una especial mención a cuantos han hecho posible todo este esfuerzo en la novedosa vertiente de cumplimiento alternativo y comunitario de nuestra Institución Penitenciaria. Realizamos un trabajo en equipo, que aúna distintas visiones, distintos enfoques, con una finalidad común: ser el baluarte, la fortaleza de la Administración Penitenciaria del siglo XXI.

Hemos de agradecer a los profesionales penitenciarios y a aquellos otros pertenecientes a diferentes ámbitos, su trabajo, su esfuerzo, su dedicación, por sus muchas horas y días de compromiso e ilusión en lo que hacemos, al servicio de nuestros usuarios, que no son otros que las personas sometidas a medidas penales comunitarias.

Abel Téllez Aguilera

Magistrado

Doctor en Derecho

Prisión permanente y libertad condicional suspensiva como reformas perturbadoras del sistema penitenciario

I

Hace quince años, con motivo de homenajear a nuestra Ley Penitenciaria por sus veinticinco años de vigencia, se llevaron a cabo varios actos y publicaciones, en los que tuve ocasión de ser invitado a participar¹, haciéndome eco entonces de mi preocupación por la incidencia que las reformas penales, muy particularmente desde la acontecida con la mal llamada «Ley de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas»², venían teniendo en la letra y el espíritu de la Ley penitenciaria³. Con estos antecedentes es fácilmente comprensible que cuando recibí la amable invitación para participar en un número extra monográfico de la *Revista de Estudios Penitenciarios*, editado con motivo del cuarenta aniversario de la Ley penitenciaria, rápidamente entendí que procedía retomar aquella línea de reflexión y enmarcar la misma en el momento actual, en el que los peligros entonces advertidos, lejos de disiparse, se han incrementado, y de manera especialmente notable tras la reforma llevada a cabo en el Código penal en el año 2015.

1 Concretamente, mis aportaciones fueron: «La Ley Orgánica General Penitenciaria: reformas habidas y debidas», en *Jornadas en homenaje al XXV Aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria*, Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, Madrid, 2005, pp. 221-232; e «Influencias de las reformas legislativas en el medio penitenciario», en *25 años de la Ley General Penitenciaria*, III Jornadas de la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias, Gráficas Hache, Cáceres, 2005., pp. 55- 72.

2 De su crítica me ocupé, de manera adelantada, tan pronto la misma vio la luz en el BOE. Véase mi «La Ley de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas: una nota de urgencia», en *Diario La Ley*, nº 5837, 14 de agosto de 2003, pp. 1-7.

3 De esta preocupación me haría de nuevo eco un año después, en un curso organizado por el Consejo General del Poder Judicial, en el que se analizaban las «incidencias de las nuevas modificaciones en el Derecho penitenciario», reflexionando entonces sobre las repercusiones que dichas modificaciones debían tener en una futura reforma de la Ley penitenciaria. Vide «La necesaria reforma de la Ley Penitenciaria», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº XXII, 2006, pp. 373-408.

Y es que ya en aquellas publicaciones hice uso de una cita del gran penalista alemán Carl Ludwig von Bar que no puedo hoy sino volver a recuperar, pues sus palabras, pese a estar escritas a finales del XIX, son de una preocupante actualidad. Decía von Bar que «Allí donde llueven leyes penales continuamente, donde entre el público, a la menor ocasión, se eleva un clamor general de que las cosas se redimen con la promulgación de nuevas leyes penales o agravando las ya existentes, allí no se están viviendo los mejores tiempos para la libertad, pues toda ley penal es una sensible intromisión en la libertad, cuyas consecuencias serán también perceptibles para aquellos que tan ruidosamente la reclamaron. Allí, al fin y al cabo, se puede pensar en la frase de Tácito: *Pessima respublica, plurimae leges*»⁴.

Pues bien, ese contexto de populismo punitivista sigue hoy más vigente que nunca y no cesa en dejarnos unos frutos de difícil digestión. Los peligros vienen de donde vienen; de aquel desdichado día en el que «los políticos descubrieron que en el Derecho penal, o más precisamente en el endurecimiento del Derecho penal, había una gran cantera de votos»⁵, lo que ha propiciado que tras cada crimen mediático se hayan envuelto en la bandera de una política de tolerancia cero generadora de una continua reforma penal, queriendo con ello dar apariencia de empatía con las víctimas y rauda resolutiveidad. La política criminal defendida por todos los partidos políticos es en este sentido pura demagogia, pues ninguno expone lo que los especialistas bien sabemos: que nuestro país tiene una tasa de delincuencia de las más bajas de nuestro entorno cultural; que está sobradamente demostrado que el endurecimiento de las penas no correlaciona con la disminución de dicha tasa⁶; y, en fin, que el delito es algo tan «normal» para cualquier sociedad (lo anormal y patológico son las elevadas tasas del mismo) como de natural es la enfermedad para la persona, por lo que la misma carcajada que se brindaría a un ministro de sanidad que viniera a prometer que bajo su mandato se erradicaría cualquier proceso patógeno, se ha de reservar para el de justicia que venga a garantizar que la solución definitiva de la delincuencia vendrá de la mano de su reforma penal. Nadie, pues, airea la verdad: que asesinos, violadores y pederastas los ha habido en la historia, los hay, y los habrá, por muy duras que sean las penas con que los Códigos penales conminen sus salvajes actos.

A lo anterior hay que añadir otro dato preocupante, y es que esta «legislación penal líquida»⁷ ha sido llevada a cabo por un legislador cuyo rigor técnico brilla por

4 «Wo es fortwährend Strafgesetze regnet, wo im Publicum etwa gar bei jeder Gelegenheit ein allgemeines Geschrei sich erhebt, durch Strafgesetze zu helfen oder die Strafgesetze zu schärfen, da steht es mit der Freiheit nicht zum Besten — denn jedes Strafgesetz ist ein recht empfindlicher Eingriff in die Freiheit, dessen Konsequenzen auch Denen recht fühlbar werden können, die am lautesten ihn verlangt haben — da kann man an den Taciteischen Satz denken: *Pessima respublica, plurimae leges*». Von BAR, Carl Ludwig, *Geschichte des Deutschen Strafrechts und der Strafrechtstheorien*, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1882, p. 334.

5 GIMBERNAT ORDEIG, Enrique, «prólogo a la novena edición del Código penal, enero de 2004», que puede verse en *Código penal*, Tecnos, 21 ed., Madrid, 2015, p. 53. En el mismo sentido, «La insostenible gravedad del Código penal», en *Estado de Derecho y Ley Penal*, La Ley, Madrid, 2009, p. 213.

6 Véase, por todos, KURY, Helmut, y BRANDENSTEIN, Martin, «Sobre la cuestión de una nueva punitividad. Actitudes sancionadoras y políticas sancionadoras», en VV.AA. (Francisco Bueno Arús, Helmut Kury, Luis Rodríguez Ramos y Eugenio Raúl Zaffaroni, Dirs.), *Derecho penal y Criminología como fundamento de la Política Criminal (Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez)*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 369 y ss.

7 La expresión se debe a Serrano Gómez, quien escribe: «Nuestra Política criminal, nuestra legislación y nuestro proceso legislativo son inseguros, cambiantes, irreflexivos, vertiginosos. Nuestra legislación penal, en suma, es líquida». SERRANO GÓMEZ, Alfonso, «Legislación líquida», en *Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología* (<http://criminet.ugr.es/recpe>), 4 de mayo de 2010, p. 7.

su ausencia, como demostró ya en la primera ley representativa de este *new deal punitivo*, la citada Ley de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, Ley Orgánica 7/2003, en cuya exposición de motivos ya quedó claro. Véase si no, el apartado VII de su Exposición de Motivos, monumento a la ignorancia donde los haya, al confundir la libertad condicional con la libertad provisional (algo tan habitual en los medios de comunicación) y afirmar que lo que se está regulando es, nada más y menos, que el efecto suspensivo de los recursos presentados ante los autos que acuerdan la libertad provisional, eso sí, sosteniendo abiertamente que ello se hacía sin desconocer la doctrina del Tribunal Constitucional referida a la eficacia inmediata de las resoluciones que acuerdan la libertad provisional⁸. Los ejemplos de defectos de técnica legislativa podrían multiplicarse, habiéndose llegado a utilizar la corrección de errores para colmar, no defectos de la publicación, sino abiertos olvidos del legislador⁹. Pero no es el momento de abundar ello. Baste con subrayar que los citados desatinos no son sino fruto de un precipitado e irreflexivo modo de legislar que lleva a que imberbes asesores, en el «perfumado despacho ministerial», preparen textos normativos a «veinte por hora»; entiéndaseme, a «veinte artículos por hora»¹⁰.

Es, por tanto, fácilmente advertible que no comparto aquella añeja cita, erróneamente atribuida a Otto von Bismarck¹¹, según la cual, a las leyes les ocurre como a las salchichas: uno simplemente ha de comérselas sin preguntar cómo y con qué están hechas. Antes al contrario, somos de la opinión de la ineludible necesidad de conocer las entretelas de las normas para poder llegar a comprenderlas y, tras el oportuno análisis crítico, ponderar su aplicación. Y es eso, precisamente, lo que vamos a llevar a

8 Dice el citado apartado de la Exposición de Motivos: «Se introduce un nuevo apartado en la Disposición Adicional quinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el que se establece en efecto suspensivo del recurso contra resoluciones en materia de clasificación de penados o *concesión de libertad provisional* para evitar la posibilidad de que la excarcelación se produzca sin la intervención del órgano jurisdiccional ad quem (...) *No se desconoce con esta previsión la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la eficacia inmediata de las resoluciones que acuerdan la libertad provisional*».

9 Así aconteció con la «recuperación» de los párrafos segundos de los artículos 234 y 244 que no figuraban en la publicación (ni aprobación) de la Ley Orgánica 11/2003, y que se introdujeron ex novo en el Código penal mediante la corrección de errores publicada en el BOE de 16 de marzo de 2004, algo arduamente criticado por la doctrina por sobrepasar con creces el limitado ámbito de dicho instrumento, ya que estas correcciones, en puridad (art. 26 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de Ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado»), son para enmendar errores materiales que comete el Boletín Oficial, bien porque se les remite un texto defectuoso al no ajustarse a lo realmente aprobado, bien porque el propio BOE incurre en erratas al transcribirlo, errores que de ser sustanciales deben llevarse a cabo mediante una norma del mismo rango que la corregida. Vid. TÉLLEZ AGUILERA, Abel, *Derecho penal, Parte general*, Edisofer, Madrid, 2015, p. 120.

10 Como habrá advertido el sabio lector parafraseo aquí las palabras que en su día utilizó Bernaldo de Quirós en el prólogo que hiciera para la publicación de la que fue tesis doctoral de Jiménez de Asúa, en donde, recordando su participación en la redacción del proyecto («Montilla») de Código penal de 1902, señalaba cómo, ante la falta de lugar donde ubicarlo, se le habilitó una mesa en el tocador del Ministro de Justicia, lugar en el que redactó el proyecto a la citada velocidad. BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio, «Prólogo» a JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La sentencia indeterminada*, 2º ed. TEA (Tipográfica Editora Argentina), Buenos Aires, 1948, pp. 12 y 15 (1ª ed., Reus, Madrid, 1913).

11 Parece ser que la cita original es del jurista y poeta norteamericano John Godfrey Saxe (1816-1887). Vide al respecto, UNIVERSITY OF MICHIGAN, *University Chronicle*, March 27, 1869, vol. III, nº 24, p. 4, en donde leemos que fue Saxe quien dijo que las leyes, como las salchichas, dejan de inspirar respecto en proporción a cómo conocemos la manera en que están hechas («Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportions as we know how they are made»). No obstante, como decimos, hoy, con diversas matizaciones, la cita se atribuye a Bismarck (así en nuestra doctrina, NIETO, Alejandro, y GORDILLO, Agustín, *Las limitaciones del conocimiento jurídico*, ed. Trotta, Madrid, 2003, p. 72).

cabo en las páginas que siguen, anunciando ya lo sintético de nuestro estudio debido al acotado espacio del que disponemos.

II

Como es bien sabido, una de las principales novedades penológicas de la reforma llevada a cabo en nuestro Código penal por la Ley Orgánica 1/2015 es la referida a la «irrupción» de la llamada pena de prisión permanente revisable. En primer lugar, decir que entrecorramos irrupción porque en realidad, y sin retrotraernos a los antecedentes históricos de la cadena perpetua en nuestra legislación decimonónica, la prisión permanente revisable tuvo técnicamente entrada en nuestro Ordenamiento jurídico hace más de una década, cuando España, mediante Instrumento publicado en el BOE de 27 de mayo de 2002, ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional, en donde expresamente se preveía la posibilidad de imposición de esta pena (arts. 77 y 110 de dicho Estatuto), algo luego refrendado por la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional.

Cierto y verdad que con la reforma de 2015 lo que se hace es introducir esta forma *low cost de la cadena perpetua* en el arsenal punitivo de nuestro Código penal, fórmula penológica que, pese a lo deseado por gran parte de la doctrina¹², hemos de reconocer que ha venido para quedarse. De ello es prueba significativa el hecho de que quienes desde el estrado político más beligerantes se presentaban con ella, ahora se subordinan a lo que finalmente dictamine el Tribunal Constitucional sobre su encaje con el artículo 25.2 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, la respuesta de nuestro garante constitucional es más que previsible, ya que con independencia de que pueda realizar determinadas matizaciones (por ejemplo, sobre el excesivo plazo de revisión), lo cierto es que la constitucionalidad de esta pena ya ha sido admitida por nuestro Tribunal Constitucional cuando, en línea con lo sostenido por otros Tribunales Constitucionales de países europeos¹³, y con motivo de analizar el acomodo constitucional de las extradiciones concedidas a países en los que se iba a ejecutar una pena de prisión permanente revisable, ha sostenido su constitucionalidad bajo los parámetros, precisamente, de su revisibilidad (SSTC 91/2000, de 30 de marzo, STC 148/2004, de

12 Hemos de recordar que el principal ataque a la pena de prisión permanente revisable vino de la mano del Dictamen que el Grupo Socialista encargó a un Grupo de profesores de Derecho penal y que sería la base del recurso de inconstitucionalidad presentado ante el Tribunal Constitucional, siendo publicado en VV.AA. (Luis Arroyo Zapatero, Juan Antonio Lascurain Sánchez y Mercedes Pérez Manzano, eds.), *Contra la cadena perpetua*, Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, Cuenca, 2016. Una visión general puede verse en ROIG TORRES, Margarita., *La cadena perpetua en el Derecho alemán y británico. La prisión permanente revisable*. Iustel, Madrid, 2016, pp. 186 y ss. Así, García Valdés sintetizará: «Con independencia de la ideología propia de cada cual, es penalidad que no ha satisfecho a la inmensa mayoría de los penalistas en cuyos escritos los argumentos contrarios se entremezclan con mayor o menor ponderación». GARCÍA VALDÉS, Carlos, «Sobre la prisión permanente y sus consecuencias penitenciarias», en VV.AA. (Luis Arroyo Zapatero, Juan Antonio Lascurain Sánchez y Mercedes Pérez Manzano, eds.), *Contra la cadena perpetua*, cit., pp. 171-172.

13 Así, desde la década de los setenta de la pasada centuria, varios Tribunales Constitucionales han venido a avalar la constitucionalidad de la prisión permanente revisable, pudiendo así citarse al Tribunal Constitucional alemán (Sentencia 45/187, de 21 de junio de 1977) o el italiano al verificar la constitucionalidad del ergastolo (Sentencias 204 de 4 de julio de 1974, 264 de 22 de noviembre de 1974, 274 de 27 de noviembre de 1983, 161 de 4 de julio de 1997). En este último sentido, nos recuerda Cervelló que ya en 1981 se celebró en Italia un referéndum sobre la pena de ergastolo que arrojó un resultado favorable a su permanencia en el catálogo punitivo. Vid. CERVELLÓ DONDERIS, Vicenta, *La prisión permanente revisable y de larga duración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 72.

13 de septiembre, o 49/2006, de 13 de febrero), sentando el criterio que la constitucionalidad es predicable de los supuestos en los que «caso de imponerse la pena de cadena perpetua, su cumplimiento no será indefectiblemente para toda la vida» (FJ 9º de STC 148/2004), siendo esta la misma línea interpretativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que insiste en que lo que hace a una pena inhumana o degradante no es tanto la duración de la misma sino las condiciones de su cumplimiento¹⁴. Por ello, los anhelos de que «la pena de prisión permanente revisable tenga un corto plazo de vida»¹⁵ deben entenderse desvanecidos, máxime si tenemos en cuenta que la misma es ya una constante en treinta y tres países europeos¹⁶.

La pretensión de reintroducir la cadena perpetua en nuestro catálogo punitivo arrancó en 2009, cuando, preparándose la reforma que fructificaría en la Ley Orgánica 5/2010, se intentó hacerlo con el nombre de «prisión perpetua revisable»¹⁷. Luego, en el Anteproyecto de julio de 2012, que terminaría germinando en la Ley Orgánica 1/2015, se usarían indistintamente varios nombres y, así, junto al de «prisión permanente revisable», que finalmente se impuso en la *lex data*, se haría referencia a la pena de «prisión de duración indeterminada» (art. 92.2) o «prisión de duración indeterminada revisable» (art. 572.2), expresiones ambas, como luego veremos, más ajustadas a los postulados positivistas que en su día sustentaron las penas de duración indeterminada y, en cualquiera de los casos, menos tautológicas que la de «prisión permanente revisable», pues es evidente que, si según el diccionario de la Real Academia Española, «permanente» es aquello que no tiene limitación de tiempo, «lo permanente no es revisable y lo revisable no es permanente».

En cualquiera de los casos, y como ya adelantamos, el renacer de la cadena perpetua en nuestro país nada tuvo que ver con la necesidad de dar respuesta a un déficit punitivo, pues desde el año 2003 habíamos alcanzado niveles de endurecimiento penal hasta entonces inimaginables y desconocidos en los países de nuestro entorno (cuarenta años de prisión de cumplimiento efectivo), ni mucho menos venía a colmar una exigencia de política criminal impuesta por las tasas de criminalidad de nuestro país, siendo en este sentido harto significativo el hecho de que precisamente el año en que se instaura la pena de prisión permanente revisable hubiéramos alcanzado en España las cotas más bajas de delincuencia de los últimos años¹⁸ y estando colocados, al

14 Así pueden verse en tal sentido las sentencias del TEDH de 7 de julio de 1989 (*Soering vs. Reino Unido*), 16 de noviembre de 1999 (*T. y V. vs. Reino Unido*), 12 de febrero de 2008 (*Kakkaris vs. Chipre*), o 3 de noviembre de 2009 (*Meixner vs. Alemania*), debiendo de destacarse que cuando se ha entendido que la pena es contraria a los Derechos Humanos lo ha sido porque estaba totalmente indeterminada, como acontecía con las «condenas indeterminadas para la protección pública» (*indeterminate sentences for the public protection*) implementadas en el Reino Unido (STEDH de 18 de septiembre de 2012). Véase, ampliamente, ROIG TORRES, Margarita, *La cadena perpetua en el Derecho alemán y británico. La prisión permanente revisable*, cit., pp. 105 y ss.

15 SERRANO GÓMEZ, Alfonso y SERRANO MAÍLLO, Isabel, *Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 14.

16 Véase al respecto el cuadro referido a la duración mínima necesaria para la revisión (libertad condicional) en los distintos países en DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier, «Prisión permanente revisable y derechos humanos», en VV.AA. (Luis Arroyo Zapatero, Juan Antonio Lascuráin Sánchez y Mercedes Pérez Manzano, eds.), *Contra la cadena perpetua*, cit., p. 95.

17 Enmienda nº 384 del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. IX Legislatura, nº 52-9, de 18 de marzo de 2010, p. 173.

18 Véase *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2015* (p. 153) en donde se evidencia la evolución de las infracciones penales conocidas desde 2011 a dicho año (pasando de 2.285.525 a 2.036.815) y confróntese asimismo con los datos aportados por el *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2017* – último publicado, fecha julio 2018- (p. 153) en donde se evidencia un muy ligero aumento en el año 2017 (2.045.785). Esta evolución es

respecto, en una situación totalmente privilegiada respecto a otros países europeos¹⁹. Es por ello explicable que ya el Consejo de Estado, en el preceptivo informe al Anteproyecto de reforma del Código penal emitido el 27 de junio de 2013²⁰, denunciara la ausencia de justificación de la reforma, criticando, en la misma línea, el Consejo General del Poder Judicial en su informe²¹, «el hecho de que la Exposición de Motivos ni haga mención de las razones y motivos que han llevado al prelegislador a introducir la prisión permanente revisable (pues) ninguna referencia aparece respecto de las circunstancias que, precisamente en el momento actual aconsejan que una pena privativa de libertad eventualmente perpetua se instaure en el vigente Código penal». Máxime si tenemos en cuenta que «España no destaca, precisamente, por la alta incidencia de los delitos contra la vida humana independiente y, de ahí que la instauración de la prisión permanente revisable no parece que obedezca a la necesidad de poner freno, mediante un mayor grado de disuasión penológica, a una escalada desmesurada de esta clase delitos»²². En definitiva, como la introducción de la prisión permanente revisable no obedecía sino a simple populismo punitivista, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2015 se refugió en mera palabrería, introduciendo así una pena en nuestro Código penal que, repetimos, ha venido para quedarse.

III

Con antecedentes directos en la cadena perpetua conocida en los Códigos penales de 1848 y 1870, que al igual que ahora fueron motivo de reflexión crítica por parte de la doctrina de la época²³, la prisión permanente revisable se alza en nuestro Código no

asimismo predicable si nos fijamos sólo en los homicidios dolosos/asesinatos consumados: 385 en 2011, 303 en 2015, 294 en 2016 y 308 en 2017 (*Anuario 2015* cit., p. 163 y *Anuario 2017* cit., p. 161).

19 Así, por ejemplo, respecto a la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, la media de los países de la UE según EUROSTAT (recogidos por en el *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2016*, - el de 2017 no recoge datos al respecto-, p. 164) se sitúa en 1.00, teniendo España una tasa de 0,63, la penúltima tasa menor (la menor es Austria con 0,47) y estando, así, por encima, países como Italia (0,78), Alemania (0,80), Portugal (0,88), Suecia (0,90) o Grecia (0,96). Y superando la media europea, países como Dinamarca (1,03), Francia (1,20), Finlandia (1,63) o Bélgica (1,80), encabezando este penoso ranking Lituania (5,27), Letonia (3,85) y Estonia (3,12).

20 Expediente nº 358/2013 (Justicia), pp. 90 y s.

21 *Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de reforma del Código penal* emitido el 8 de enero de 2013, pp. 43 y s.

22 En el mismo sentido, vide *Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 24 de noviembre, del Código penal*, emitido el 8 de enero de 2013, p. 7, criticando que en la Exposición de Motivos nada se justifique de una reforma de tal calado.

23 El gran Pacheco, como no podía ser de otra manera, reflexionó sobre las mismas en sus conocidos Comentarios: «¿Es justa, es legítima, es conveniente la imposición de penas perpetuas? ¿Puede la sociedad apoderarse de esta suerte de un hombre y matar todo su porvenir, y extinguir en su ánimo toda esperanza? ¿Puede decirle con derecho: por mucho que vivas, por mucho que expies, nunca será bastante tu padecimiento, nunca terminará ni se dará por acabada tu expiación? Francamente lo decimos. Toda pena perpetua tiene para nosotros algo de repugnante, que difícilmente perdonamos por todas las consideraciones que la recomiendan». PACHECO, Joaquín Francisco, *El Código penal. Concordado y comentado*. Tomo I, 6ª ed., Imprenta y Fundación de Manuel Tello, Madrid, 1888, p. 345 (y moderna edición preparada por mí en tomo único, Edisofer, Madrid, 2000, pp. 319 y s.). Estas críticas, junto a la de otros ilustres juristas decimonónicos, como las que consignaron Francisco Córdova y López y Juan Blasco y Recio en su conocido libro dedicado a la homicida de la calle del Fúcar (*Cuatro páginas acerca de la pena de muerte y de la cadena perpetua*, Establecimiento Tipográfico de T. Fortanet, Madrid, 1864), en donde se equiparaba en inmoralidad la cadena perpetua y la pena de muerte, llevaron a que el Código penal de 1870 estableciera la obligatoriedad de la concesión de indulto tras treinta años de cumplimiento, salvo supuestos excepcionales que hicieran entender que el penado no fuera merecedor del mismo (art. 29). Habrá que esperar hasta el Código de 1928 para ver desaparecer las penas perpetuas de nuestro Ordenamiento, si bien es verdad que

como una forma de prisión, sino como una pena autónoma privativa de libertad (art. 35) prevista como principal para los delitos que se entienden más execrables. Dejando a un lado el tema del excesivo plazo previsto para revisar la misma, si lo comparamos con lo dispuesto al respecto en otros países de nuestro entorno²⁴, el principal problema que la irrupción de esta pena ha ocasionado en nuestro Ordenamiento ha sido el trastocar nada menos que la columna vertebral de nuestro sistema penitenciario, esto es, el sistema de individualización científica separado en grados previsto en el artículo 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Y ya llovía sobre mojado, pues el primer envite que el sistema de individualización científica sufrió vino de la mano del fatídico periodo de seguridad instaurado en la Ley Orgánica 7/2003, que al exigir tener cumplida la mitad de la pena, en los supuestos de penas superiores a cinco años, para poder ser clasificado en tercer grado «de tratamiento penitenciario» (sic art. 36.2 del Código penal)²⁵, introdujo una primera «esclerotización» del sistema de individualización científica, nacido históricamente, como es sabido, precisamente para flexibilizar la rigidez de los sistemas progresivos históricos. Pero claro, como el injerto se produjo desde la norma penal, la hermenéutica de la misma, que obligaba a una interpretación restrictiva, llevó a entender que dicho periodo de seguridad era una especie de «medida accesoria» de la pena concreta²⁶, lo que ha llevado al contrasentido de que un condenado a pena de cinco años y un día de prisión pecha con el citado periodo de seguridad, mientras que el condenado a quince años de prisión por acumulación de

quedaron supérstites las medidas de seguridad de duración indeterminada, las cuales se suprimirán en el Código de 1995 al establecer que las mismas siempre tengan fijadas un máximo de cumplimiento que nunca podrá ser superior a la pena que se habría impuesto de no haber concurrido en el sujeto la exigente correspondiente.

24 En efecto, existen profundas diferencias en la regulación de los diversos países, no sólo por los delitos a los que es aplicable esta pena, sino fundamentalmente por los plazos de revisión, yendo los mismos desde los 20 a 30 años en Gran Bretaña, 26 en Italia, 20 en Grecia, 18 en Francia, 15 en Alemania, Austria y Suiza, 12 años en Dinamarca y 7 en Irlanda. Nuestro Ordenamiento, siguiendo el faro del Derecho penal simbólico, ha optado, como era de esperar, por el mayor rigor posible. Nos remitimos al cuadro a que hacíamos referencia, supra, en la nota 16.

25 Hemos insistido en numerosas ocasiones lo incorrecto de calificar los grados de clasificación penitenciaria como grados de tratamiento. Y es que según el artículo 72 de la Ley Penitenciaria las penas privativas de libertad se ejecutan mediante el sistema de individualización científica, separado en grados. Cada grado de clasificación tiene correlativamente un régimen (cerrado, ordinario, abierto). Incluso el cuarto grado tiene su peculiar «régimen» (art. 200 del Reglamento Penitenciario). Pero, no hay que confundir los términos. La *clasificación* es una decisión administrativa (judicial en caso del cuarto grado) compleja para cuya adopción se tienen en cuenta determinados criterios y variables. Realizada ésta, la plasmación cotidiana de dicha clasificación es un conjunto de elementos regimentales que se integran en el denominado *régimen* penitenciario (art. 73.1 del Reglamento penitenciario), el cual servirá de marco para el fin último de todo el sistema, el *tratamiento* penitenciario, definido por la Ley como el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social (art. 59 de la Ley Penitenciaria), tratamiento que, como tal, no tiene grados (y ello con independencia de que determinados programas, por ejemplo de tratamiento de drogodependencia, puedan estar vertebrados en fases o grados). Así pues, *clasificación en grado, régimen y tratamiento penitenciario son tres eslabones, sucesivos pero independientes, de una misma cadena cual es la ejecución penitenciaria*. Es por ello que hemos acogido con satisfacción el hecho de que en la reforma de 2015 el art. 90.1 a) del Código penal, a la hora de establecer los requisitos de la libertad condicional, haga referencia sólo a «tercer grado», desapareciendo el añadido «de tratamiento penitenciario» (vid. TÉLLEZ AGUILERA, Abel, *Derecho penal (parte general)*, cit., p. 706.).

26 Y así el criterio sostenido por las Instrucciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias 9/2003 y 2/2004, que entendían aplicable el periodo de seguridad a los supuestos en los que la suma de las penas impuestas a un penado superaran los cinco años de prisión, fue variado en la Instrucción 2/2005, entendiendo que dicho periodo solo era aplicable de manera individual a penas que superaran dicha duración, no siendo doble atender a la suma de las penas impuestas, y ello mor a lo resuelto en tal sentido por diversos órganos judiciales (así: autos de 6 de Mayo de 2004, de la Sección 5ª de la Audiencia Provincial de Madrid, y de 14 y 19 de mayo de 2004, de la Sección 9ª de la Audiencia Provincial de Barcelona).

varias penas de cinco no tiene tal obstáculo en su clasificación en tercer grado. Y algo parecido, en cuanto «reforma intrusiva», ha vuelto ahora a ocurrir con la confusión realizada por el legislador penal entre dos institutos tan diferentes como son la libertad condicional y la suspensión, antiguamente llamada remisión, condicional de la pena.

Desconoce el legislador penal algo que nos enseñó muy claramente Griffiths a finales del XIX. Afirmaba este autor que en la población penitenciaria se distinguen claramente dos tipos de reclusos: «aquéllos que nunca debieron entrar en prisión y aquéllos que nunca deberían salir de ella», quedando así reservado para los primeros la suspensión condicional de la pena y para los segundos las penas de duración indeterminada²⁷. Esta idea entronca, como es sabido, con uno de los principales postulados del positivismo criminológico, el cual apostaba por combinar la existencia de sustitutivos penales de las penas cortas de duración con la necesidad de contar con penas de duración indeterminada acorde a la «temibilità» de los delincuentes más peligrosos. De esta opinión eran tanto partidarios del positivismo criminológico, así Ferri y Garofalo²⁸, como todos los autores que bebieron de la Escuela de Marburgo, con von Liszt a la cabeza²⁹, ideario que quedó plasmado en los Estatutos de la Unión Internacional de Derecho penal que el maestro de Berlín, junto a van Hamel y Prins, fundarían en 1888, siendo de ello expresivo que el propio Liszt llegara a afirmar que la condena condicional era «la hija querida de la Unión»³⁰. Y en la doctrina española entenderán necesaria las penas de duración indeterminada, para así paliar la peligrosidad de los delincuentes, autores como Silvela, Dorado Montero, Valdés Rubio, Aramburu o el propio Jiménez de Asúa³¹.

27 GRIFFITHS, A., «Sur le traitement pratique de la récidive», en *CONGRÈS INTERNATIONAL D'ANTROPOLOGIE CRIMINELLE (Compte rendu des travaux de la quatrième session tenue a Genève du 24 au 29 Aout 1896)*, Georg & C^o, Libraires-Éditeurs, Genève, 1897, p. 343: «des criminels d'un pays devraient être, dans leur ensemble, classés en deux grandes divisions, celle des délinquants qui ne devraient jamais être emprisonnés et celle des délinquants qui ne devraient jamais quitter les maisons de réclusion». En las páginas 364-374 encontramos reflejo del interesante debate que sobre la comunicación de Griffiths en relación a las penas de duración indeterminada para delincuentes incorregibles se tuvo en el Congreso, con participación de autores de la talla de Lombroso, Ferri y van Hamel.

28 Vid. FERRI, Enrico, *Los nuevos horizontes del Derecho y del Procedimiento penal*, versión española de Isidro Pérez Oliva, Centro Editorial de Góngora, Madrid, 1887, pp. 383 y ss. GAROFALO, Raffaele, *La Criminología. Estudio sobre el delito y sobre la teoría de la represión*, traducción de Pedro Dorado Montero, La España Moderna, Madrid, s.f., pp. 308 y ss., y 338 y ss.

29 Vid. VON LISZT, Franz, *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*, J. Guttentag, Berlin, 1905, tomo I, pp. 126 y ss.; 170 y ss., 338 y ss., 392 y ss., y 531 y ss.; tomo II, pp. 133 y ss., 399 y ss., y 402 y ss. En nuestro idioma: *La idea del fin en el Derecho penal, Programa de la Universidad de Marburgo, 1882*, traducción de Carlos Pérez del Valle (con introducción y nota biográfica de José Miguel Zugaldía Espinar), Comares, Granada, 1995, esp. 68 y ss.; *La legislación penal comparada*, traducción de Adolfo Posada, Administrador de la Revista de Medicina y Cirugía Prácticas, Madrid, 1896, tomo I, pp. 460 y 472 y ss.; *Tratado de Derecho penal*, traducido de la 20ª edición alemana por Luis Jiménez de Asúa y adicionado con el Derecho español por Quintiliano Saldaña, tomo II, 3ª ed., Reus, Madrid, s.f. (1916), esp. pp. 19 y ss.

30 VON LISZT, Franz, «Bedingte Verurteilung», en *Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts: Vorarbeiten zur deutschen Strafrechtsreform* (Hrsg. auf Anregung des Reichs-Justizamtes von den Professoren Dr. Karl Birkmeyer, Dr. Fritz van Calker, Dr. Reinhard Frank, Dr. Robert v. Hippel, Dr. Wilhelm Kahl, Dr. Karl v. Lilienthal, Dr. Franz v. Liszt, Dr. Adolf Wach), Allgemeiner Teil, band III, O. Liebmann, Berlin, 1908, pp. 45 y ss.

31 Vid. SILVELA, Luis, *El Derecho penal estudiado en principios y en la legislación vigente en España*, Fortanet, Madrid, 1874, tomo I, pp. 449 y ss.; DORADO MONTERO, Pedro, *Problemas de Derecho penal*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1895, tomo I, pp. 43 y ss.; *El reformatorio de Elmira (Estudio de Derecho penal preventivo)*, La España Moderna, Madrid, s.f. (1898), esp. pp. 5-17 y 119 y ss.; *Estudios de Derecho penal preventivo*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1901, pp. 107 y s.; *Bases para un nuevo Derecho penal*, Ma-

Las ideas, pues, estaban muy claras en la doctrina histórica. Sin embargo, el legislador actual, a espaldas de lo dicho y dejándose llevar por la influencia del Derecho comparado, muy especialmente por el Código penal alemán, teniendo la necesidad de arbolarse la revisión de la pena de prisión permanente, lo ha hecho aunando dos institutos que sólo comparten el adjetivo que les acompaña, esto es, la suspensión y la libertad condicional, desconociendo que desde su propia génesis ambas son instituciones contrapuestas, aunque complementarias, pues mientras la primera es una alternativa a la pena de prisión, la segunda es una forma o fase de cumplimiento de la misma³². Nadie lo expresó con mayor claridad y autoridad que Fernando Cadalso, que a la sazón fue el redactor del texto legal que introdujo en nuestro Ordenamiento la libertad condicional (Ley de 23 de julio de 1914)³³, habiéndose regulado antes la condena condicional mediante Ley de 17 de marzo de 1908³⁴: «*la condena condicional no es una institución liberadora, como lo son la libertad del mismo nombre, el indulto o la amnistía*, puesto que consiste en dejar en suspenso por tiempo determinado la ejecución de la pena, y *su objeto y fin son evitar que el penado entre en prisión para extinguirla*»³⁵. La historia no deja pues lugar a dudas. La libertad condicional y la condena o suspensión condicional nacen y se desarrollan históricamente de manera diferenciada, pues diferentes son las funciones y finalidades de ambos institutos.

La idea de no castigar, bajo la condición de que no se vuelva a delinquir, está presente en los sistemas penales desde los albores de la historia³⁶. Parafraseando a

nuel Soler, Barcelona, s.f. (1902), pp. 90 y ss.; *Nuevos derroteros penales*, Henrich y Cía., Barcelona, 1905, pp. 148 y ss.; *El Derecho protector de los criminales*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1915, tomo II, pp. 19 y ss.; VALDÉS RUBIO, José María, *Programa razonado de un curso de Derecho penal*, tomo I, 2ª ed., Imprenta de la viuda e hija de Gómez Fuentenebro, Madrid, 1892, pp. 416 y s.; ARAMBURU Y ZULOAGA, Félix, *La actual orientación del Derecho penal y de la lucha contra el delito*, Fortanet, Madrid, 1910, pp. 58 y ss.; JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La sentencia indeterminada*, cit., esp. pp. 141 y ss.; *El estado peligroso del delincuente y sus consecuencias ante el Derecho penal moderno*, Reus, Madrid, 1920, p. 25.

32 Esta es la razón por la que siempre he criticado a aquellos que catalogan a la libertad condicional como una alternativa penal, pues por evidentes razones ontológicas, no puede ser alternativa a la pena de prisión lo que simple y llanamente es (la libertad condicional) pena de prisión. Vide mi *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*, Edisofer, Madrid, 2005, p. 16.

33 Como el propio Cadalso reconoció, a su regreso de los Estados Unidos recibió el encargo ministerial de redactar un decreto de lo que entonces se llamó «indulto condicional», que debería «en lo posible aproximarse a la libertad de este nombre», siendo que una vez redactado el Gobierno tomó la acertada decisión de hacerlo proyecto de ley y llevarlo a las Cortes, «y en pocos días y con aplauso de ambas Cámaras y de cuantos se interesan sinceramente por nuestra Reforma penitenciaria, se convirtió en la ley de 23 de julio de 1914». CADALSO, Fernando, *La libertad condicional, el indulto y la amnistía (con un apéndice relativo a la condena condicional)*, Imprenta de Jesús López, Madrid, 1921, pp. 16 y s.

34 «Ley de 17 de marzo de 1908 confiriendo a los Tribunales ordinarios la atribución de otorgar motivadamente por sí, ó aplicar por ministerio de la ley, la condena condicional, que deja en suspenso la aplicación de la pena impuesta», *Gaceta de Madrid*, Año CCXLVII, nº 79, Jueves 19 de marzo de 1908, tomo I, pp. 1157 y s. Complementada reglamentariamente por Real Decreto de 23 de marzo «adoptando las disposiciones convenientes para el mejor cumplimiento la aplicación de la ley de 17 del mes corriente sobre suspensión de condenas», *Gaceta de Madrid*, Año CCXLVII, nº 84, 24 de marzo de 1908, p. 1238. Obsérvese que en el Reglamento se habla de ley sobre suspensión de condenas, no de condena condicional.

35 CADALSO, Fernando, *La libertad condicional, el indulto y la amnistía*, cit., p. 285.

36 El propio Marqués de Figueroa, Ministro de Justicia impulsor de la Ley de 1908, en su intervención ante el Senado fundamentó el instituto de la condena condicional «en la misma naturaleza humana, en su más sencilla relación observada en lo íntimo de la familia, cuando la primera falta que comete el niño es objeto de remisión, que también la autoridad paterna concede con carácter condicional» Vid. MARTÍNEZ DEL CAMPO Y KELLER, Antonio, *La libertad condicional. Su fundamento, legislación y resultados*, Hijos de Reus, Madrid, 1918, p. 14.

Bernaldo de Quirós³⁷, se puede decir que tiene no sólo historia sino también prehistoria, perteneciendo a esta última figuras tales como la *severa interlocutio* del Derecho romano, la *caucio de pace tuenda* de origen germánico o la *monitia* o *absolutio ad reincidentiam* propia del Derecho canónico³⁸, si bien que las raíces modernas son fruto del pragmatismo sajón³⁹, apareciendo las primeras formulaciones en Inglaterra bajo la fórmula de la *Frankpledge*, aquel sistema altomedieval de garantía personal, por el cual diez propietarios libres avalaban frente al Soberano al delincuente cuya condena quedaba suspendida bajo la condición de buena conducta, que tan acertadamente estudió William Alfred Morris en su inmortal monografía⁴⁰. Esta raíz sajona, tan arraigada en el Derecho consuetudinario inglés y que suponía dejar en suspenso el pronunciamiento sobre la condena una vez conocido el veredicto de culpabilidad, florecerá en los Estados Unidos en el siglo XIX y lo hará conformando el *probation system*, en virtud del cual dicha suspensión sería bajo prueba (*on probation*) de la buena conducta futura del reo, el cual para ello sería tutelado por una serie de funcionarios especializados (*probation officers*), siendo Massachusetts el Estado que en 1878 promulgó la primera ley al respecto⁴¹. El aval personal de los antiguos diezmos de la *Frankpledge* vino así reemplazo por un compromiso personal del propio reo⁴², eso sí, supervisado por terceros. Sin embargo, en el viaje de vuelta a la Europa Continental, el *probation* se transforma en el sistema de condena condicional que desde la ley belga de 31 de mayo de 1888 (Ley Lejenne) y la francesa de 26 de marzo de 1891 (Ley Bérenger) se difunde por el resto de países (Suiza desde 1891, Luxemburgo 1892, Portugal y algunos Estados alemanes en 1893, Noruega en 1894, Holanda en 1901 e Italia en 1904), hasta llegar a España con la Ley de 1908 antes referenciada⁴³. Ahora lo

37 BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio, «Introducción», a GONZÁLEZ DEL ALBA, Primitivo, *La condena condicional*, Hijos de Reus, Madrid, 1908, p. 8.

38 Sobre las mismas, ampliamente y con referencias bibliográficas, MAQUEDA ABREU, María Luisa, *Suspensión condicional de la pena y probation*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1985, pp. 29 y ss.; VALMAÑA OCHAITA, Silvia, *Sustitutivos penales y proyectos de reforma en el Derecho penal español*, prólogo de Carlos García Valdés, Ministerio de Justicia, Madrid, 1990, pp. 69 y ss.

39 «Es un sistema de raza anglosajona», BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio, *Lecciones de Derecho penitenciario*, Imprenta Universitaria, México, 1953, p. 66. Y Yáñez Román subrayará: «es el fruto de todo un desarrollo evolutivo desplegado por tan peculiar sistema jurídico como es el *common law*». YÁÑEZ ROMÁN, Pedro Luis, *La condena condicional en España*, Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1973, p. 11.

40 MORRIS, William Alfred, *The Frankpledge system*, Longmans, Green and Co., New York, London, Bombay and Calcutta, 1910 (existe moderna reimpression, The Lawbook Exchange, año 2004). Este autor, investigando sus orígenes, subrayará la impronta claramente sajona del *Frankpledge* frente a sus elementos normandos (ob. cit, pp. 5-40). Ya el propio Prins había reconocido al *Frankpledge* como antecedente de la condena condicional (PRINS, Adolphe, *Science pénale et droit positif*, Bruylant-Christophe & Cia. – Librairie A. Marescq., Bruxelles-Paris, 1899, p. 470).

41 Sobre dichos orígenes, ampliamente BARNES, Harry Elmer, and TEETERS, Negley K., *New Horizons in Criminology*, 3ª ed., Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs (New Jersey), 1959, pp. 553 y ss. En nuestro idioma, VILA MIQUEL, Enrique, *De la necesidad y medios de sustituir las penas cortas de privación de libertad*, Imprenta de Juan Pueyo, Madrid, 1917, pp. 88 y ss.

42 En dicho tránsito jugó un papel trascendental el gran filántropo que fue John Augustus (1785-1859), aquel fabricante de botas que dedicó parte de su patrimonio a avalar la libertad de pequeños delincuentes que, debido a su afición al alcohol, acababan en los Tribunales de Boston. En tal sentido, véase: *A Report of the labors of John Augustus for the last ten years in aid of the fortunate (containing a description of his method of operations)*, Wright & Hasty Printers, Boston, 1852. Este informe puede verse, con una trabajada biografía realizada por Sheldon Glueck (pp. XI-XXV), en *John August. First Probation Officer*, National Probation Association, New York, 1939. Asimismo puede consultarse, CHUTE, Charles Lionel, and BELL, Marjorie, *Crime, Courts and Probation*, The Macmillan Company, New York, 1956, esp. pp. 31 y ss.

43 Sobre la génesis de nuestra Ley de condena condicional y los conatos legislativos que le precedieron, véase ampliamente YÁÑEZ ROMÁN, Pedro Luis, «La condena condicional en España: apuntes para su historia», en

que se suspende no es el pronunciamiento condenatorio⁴⁴, sino la ejecución de la pena impuesta (lo que lógicamente acarrea la generación de unos antecedentes penales que, con el sistema americano, no se producían), permitiendo así que el penado «tenga un respiro» (de ahí el nombre francés del nuevo sistema, «*sursis*», «*temps de répit*»), al evitar el ingreso en prisión, suspiro que vendrá condicionado no a que guarde una vida honrada, como se exigía en América y explicaba la existencia de los *probation officers*, sino a que no cometa nuevo delito en un determinado plazo, sin que, por tanto, sea necesaria la supervisión continua de su conducta⁴⁵.

Frente a la alternativa a la prisión que la condena condicional representa, la libertad condicional se alza como una fase de cumplimiento de una pena de prisión que efectivamente se cumple, no evitando, por tanto, el ingreso carcelario. Aquí los loables fines de evitar el ingreso en prisión del delincuente primario⁴⁶, propios del *sursis*, se desvanecen. La libertad condicional tiene, por tanto, una génesis totalmente diferenciada de la condena condicional, naciendo para dar respuesta a otros problemas: no es un «perdón de sala»⁴⁷ con el que se pretende evitar el ingreso en prisión, sino un ahondamiento en el proceso reformador que la misma representa y que tiene como sujeto pasivo a un penado sujeto a una relación jurídica con la Administración (la relación jurídica-penitenciaria)⁴⁸, que no existe en el caso de la suspensión condicional.

En efecto. Como es de sobra conocido, la libertad condicional nace en el seno de la propia experiencia penitenciaria que representaron los sistemas progresivos históricos, consistiendo en «una liberación provisional del recluso a título de prueba, después de haber cumplido una parte de la condena impuesta»⁴⁹. Esta posibilidad de que el último periodo de la condena se disfrute en libertad fue una de las grandes aportaciones de los sistemas progresivos europeos de la primera mitad del XIX. Es eminentemente europea en sus orígenes: se barrunta en la *Petite-Roquette* parisina

Anuario de Derecho penal y Ciencias penales, tomo XXV, fasc. II, 1972, pp. 305 y ss.

44 De donde es evidente lo incorrecto del nombre, «condena condicional», pues en verdad muchos contenidos del fallo condenatorio (por ejemplo, la condena en costas o la responsabilidad civil) en modo alguno se ven afectados por este instituto.

45 Subrayando este trascendental cambio BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio, *Las nuevas teorías de la criminalidad*, con prólogo de P. Näcké, 2ª ed. (1ª Reus, Madrid, 1898), Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1908, p. 150. En el mismo sentido, GONZÁLEZ DEL ALBA, Primitivo, *La condena condicional*, cit., p. 87, y del mismo autor, «La condena condicional», en su obra recopilatoria publicada tras su muerte, con una introducción biográfica firmada por Antonio Soto y Hernández, *Estudios Jurídicos*, Centro Editorial de Góngora, Madrid, s.f. (1913-1914), p. 115.

46 Sobre dicha finalidad escribía González del Alba que «la condena condicional, que es en sustancia el generoso perdón de la primera falta, cuando ésta es leve y el culpable no es el sujeto predisuesto al crimen (...) le redime del deshonor de la cárcel, del alejamiento de los suyos, acaso de la miseria de éstos por la privación del trabajo cotidiano, y sobre todo, de la convivencia carcelaria que predispone a delinquir...» (GONZÁLEZ DEL ALBA, Primitivo, «La condena condicional», en *Estudios Jurídicos*, cit., pp. 111 y 113). En la misma línea se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional a la hora de establecer el fundamento de este instituto (vide, por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional 224/1992, de 14 de diciembre; 165/1993, de 18 de mayo, 209/1993, de 28 de junio...).

47 Nombre con el que tradicionalmente se conocía en los ámbitos judiciales y penitenciarios la suspensión o remisión condicional de la pena, y con el que se subrayaba el carácter discrecional de su concesión por parte del tribunal.

48 Sobre el hecho de que la libertad condicional no supone la ruptura de la relación jurídico penitenciaria, la cual sólo se extingue con la libertad definitiva, véase mi *Seguridad y Disciplina penitenciaria (un estudio jurídico)*, Edisofer, Madrid, 1998, p. 23.

49 CUELLO CALÓN, Eugenio, *La moderna penología*, Bosch, Barcelona, 1958 (reimpresión 1974), p. 534.

en 1832⁵⁰, Montesinos la basamenta en Valencia dos años después⁵¹ y se forja en la década de 1840 por Maconochie, Crofton y Obermaier, pasando a continuación a ser incorporada en diversos Códigos penales⁵². Y esta semilla arraiga en América a partir de 1869, donde con la experiencia del reformatorio de Elmira, da lugar al «*parol system*» o simplemente «*on parole*», pues es a la «palabra de honor» del penado a la que queda unida, alzándose así como un instituto central del sistema de penas de duración indeterminada⁵³, lo que, lógicamente, lo diferencia de la libertad condicional⁵⁴.

IV

A luz de lo estudiado y, demostrada pues la diferente conceptualización, génesis y función de dos institutos tan dispares como son la suspensión condicional de la pena y la libertad condicional, cabe preguntarnos: ¿cómo se explica que el legislador español de 2015 haya procedido a unificarlos? La respuesta es clara: la ignorancia le ha llevado a dar la espalda a nuestra tradición y beber en fuentes foráneas alejadas de la misma.

50 La circular «*Libération provisoire pour les jeunes détenus*» de 3 de diciembre de 1832, se haría luego legalmente extensible a todos los jóvenes (1850) y adultos (1885). Vid. CUCHE, Paul, *Traité de Science et de législation pénitentiaires*, Librairie générale de droit & de jurisprudence, Paris, 1905, pp. 66 y s., 160 nota nº 3 y 277 (sobre libertad condicional y sentencia indeterminada, vide pp. 353 y ss.). Esta circular fue dictada por el entonces ministro, el Conde d'Argout (Antonie Maurice Apollinaire d'Argout, 1782-1858), quien vino a considerar a los menores de dieciséis años reclusos en una casa de corrección por haberse entendido que obraron sin discernimiento, como si se tratara de niños abandonados. Y es que en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 del Código penal de 1810 (vide en español la edición a doble columna hecha en México, *Código penal francés*, traducción realizada por Manuel Zavala, José Ignacio Serrano y Prudencia Mesquía, Imprenta de A, Boix, México, 1866, p. 19) los menores declarados delincuentes a los que el Tribunal consideraba que cometieron el delito sin tener suficiente discernimiento debían de ser reformados, bien siendo entregados a sus padres bien, en su defecto (o falta de cualidad de aquéllos), ser reclusos en una casa de corrección hasta que alcanzaran los veinte años de edad. Para ser, pues, liberados era necesario encontrar una familia que los educara, siendo ello lo que dio lugar a la fundación en París, el 17 de marzo de 1833, de la «*Société de patronage des jeunes détenus de la Seine*». Sobre todo ello, ampliamente, véase, *Revue pénitentiaire: Bulletin de la Société générale des prisons*, nº 7, Juillet, 1878, pp- 674-677.

51 A diferencia de lo que acontecía en la liberación ensayada en la *Petite-Roquette*, la libertad anticipada que comienza a diseñar Montesinos se incardina *dentro de un sistema*, y si bien el mismo culmina con una libertad muy limitada (la intermediaria, que consistía en salir del establecimiento por un corto espacio de tiempo y acompañado por un solo vigilante), ella no tiene otro fin que ser la antesala de una libertad conseguida a través del instituto de la rebaja de penas, entonces previsto en el artículo 303 de la Ordenanza General de Presidios del Reino de 1834. Es pues, evidente, que todo el sistema progresivo de Montesinos está orientado a la posibilidad de una *libertad anticipada del penado vinculada al proceso de reforma del mismo*, idea nuclear que, entiendo, es la genuinamente definitoria de la libertad condicional.

52 Código penal danés de 1866, del cantón suizo de Tesino de 1870, Imperio germánico de 1871, Dinamarca de 1873, Bélgica de 1888, Italia de 1889, Portugal de 1893... Respecto a Francia ya hemos dicho que el ensayo de la *Petite-Roquette* fue extendido en los años 1850 y 1885 a los jóvenes y adultos, respectivamente.

53 «La libertad *on parole*, es decir, concedida sin otras garantías que la palabra de honor empeñada por el recluso ante el Director y el *Board of Managers* del Reformatorio, es el indispensable complemento de la sentencia indeterminada». DORADO MONTERO, Pedro, *El reformatorio de Elmira (Estudio de Derecho penal preventivo)*, cit., p. 124.

54 Subrayando este matiz, véase: CADALSO, Fernando, *Instituciones penitenciarias de los Estados Unidos*, Librería de Gabriel Sánchez, Madrid, 1913, pp. 66-68. Antes, WINES, Frederick Howard, *Punishment and Reformation. A History of the Penitentiary System*, 2ª ed. (1ª 1895), Thomas Y. Crowell Company, New York, 1910, pp 222-225 (3ª ed., revised and enlarged by Winthrop D. Lane, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1919, pp. 228-231).

Con la irrupción en nuestro Ordenamiento de la pena de prisión permanente revisable se exigía dar respuesta a cómo se habría de verificar dicha revisión, y para ello se anudó la misma con la posibilidad de otorgar la libertad condicional. Pero como la configuración de esta libertad en nuestro sistema se alzaba (y alza) como un grado penitenciario, esto es, como una fase de la ejecución de la pena que exige, como regla general, el cumplimiento de un determinado quantum de la misma (3/4 partes en su configuración originaria), ello llevó a la necesidad de «trastear» en el sistema. Y en vez de buscar una solución al problema que se planteaba, y que no tenía mayores dificultades, pues bien fácil era realizar una regulación ad hoc de la citada revisión, no se le ocurrió mejor cosa al legislador que asomarse a mirar lo que hacían nuestros vecinos europeos (algo que, como principio, no tiene porqué ser desaconsejable), siendo entonces cuando desgraciadamente, se fue a topar con Alemania, único país que, por razones históricas que ahora veremos, confunde normativamente la suspensión condicional con la libertad del mismo nombre.

Y es que, en efecto, Alemania, en Derecho penitenciario, no es España. Su movimiento de reforma se inicia en los albores de la Edad Contemporánea⁵⁵, cuando el médico-filántropo Nicolaus Heinrich Julius⁵⁶ introduce las ideas reformistas que se estaban desarrollando en los Estados Unidos de América, poniendo así las bases de un incipiente sistema penitenciario basado en el aislamiento celular⁵⁷, no completamente desarrollado, como ocurrió en otros países, por razones económicas, siendo, no obstante, paradigmático del interés por lo penitenciario el hecho de que en los años 1846 y 1857 ya se celebraran en Frankfurt sendos Congresos Internacionales⁵⁸.

⁵⁵ No obstante, en el siglo XVII la influencia de las casas de corrección inglesas y holandesas llevaría a la fundación de ellas en Bremen (1609), Lübeck (1613) y Hamburgo (1622).

⁵⁶ Nicolaus Heinrich Julius (1783-1862) es considerado, junto a Carl Joseph Anton Mittermaier (1787-1867), uno de los fundadores de la ciencia penitenciaria alemana. Tras realizar viajes por Europa (Inglaterra 1825, Francia y Bélgica 1836) y Estados Unidos (1834), importaría las ideas reformistas allí vistas, lo que plasmaría en obras como: *Vorlesungen über die Gefängniß-Kunde, oder über die Verbesserung der Gefängnisse und sittliche Besserung der Gefangenen, entlassenen Sträflinge u.s.w., gehalten im Frühlinge 1827 zu Berlin*, Stuhrichen Buchhandlung, Berlin, 1828 (existe traducción al francés en dos volúmenes realizada por H. Lagarmitte y anotada por Mittermaier, *Leçons sur les prisons, présentées en forme de cours au public de Berlin, en l'année 1827*, Chez F. G. Levrault, Paris, 1831); *Amerika's Besserungs System und dessen Anwendung auf Europa: mit einem Anhang über Straf-Ansiedelungen und zwei und zwanzig Beilagen*, Theod. Chr. Friedr. Enslin, Berlin, 1833; *Du système pénitentiaire américain en 1836 (suivi de quelques observations par M. Victor Foucher)*, Blin, Libraire Éditeur (Gennes), Joubert-Pougins (Paris), Cherbullier (Geneve), Tarlier (Bruxelles), 1837; *Die amerikanischen Besserungs-Systeme: erörtert in einem Sendschreiben an Herrn W. Crawford*, F.A. Brockhaus, Leipzig, 1837; *Nordamerika's Sittliche Zustände: nach eigenen Anschauungen in den Jahren 1834, 1835 und 1836*, F.A. Brockhaus, Leipzig, 1839; *Beiträge zur Britischen Irrenheilkunde aus eignen Anschauungen im Jahre 1841*, Theod. Chr. Friedr. Enslin, Berlin, 1844. Las ideas reformistas plasmadas en estas obras hicieron que el Príncipe heredero de Prusia (quien luego sería Federico Guillermo IV) confiriera a Julius responsabilidades al frente de las prisiones, las cuales desempeñó entre 1840 y 1849.

⁵⁷ Tan laureado por autores como Karl David August Röder en 1856, véase en nuestro idioma (castellanizando el apellido), ROEDER, C.D.A., «Mejora del sistema de prisiones por medio del aislamiento (arresto individual). Dictamen especialmente relativo a Prusia», en *Estudios sobre Derecho penal y sistemas penitenciarios*, traducido, anotado y precedido de una introducción por Vicente Romero y Girón, Imprenta T. Fortanet, Madrid, 1875, pp. 183 y ss.

⁵⁸ Se trataba de Congresos (los de Frankfurt 1846, Bruselas 1847 y otra vez Frankfurt 1857) de iniciativa privada y con un claro predominio de asistencia alemana (vid. JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Tratado de Derecho penal*, tomo II, 2ª ed., Losada, Buenos Aires, 1950, pp. 289 y s.). En el Congreso de 1846 (28 a 30 de septiembre), luego de estudiarse los diversos sistemas penitenciarios (Auburn, Filadelfia, Ginebra) y el progresivo implementado en Múnich por Obermaier), se concluyó con siete resoluciones que entendían que el preferible era el de aislamiento celular, dando indicaciones al respecto, añadiendo una octava según la cual «la revisión de las leyes penales, la

Sin embargo, la falta de unidad nacional hizo que durante el siglo XIX la legislación penitenciaria brillara por su ausencia, siendo sustituida por un aglomerado de normativa fragmentaria, dando lugar así a un sistema disperso en el que convivían incipientes modelos de cumplimiento progresivo, como el que Obermaier instaura en Múnich en 1842, o las prisiones basadas en el aislamiento celular, como la legendaria prisión de Bruchsal (1845), con otros que siguen anclados en principios del Antiguo Régimen, tal como el cumplimiento en fortalezas⁵⁹, y ello a pesar de comenzar a cimentarse una sólida doctrina penitenciaria⁶⁰. Habrá que esperarse pues a 1871 para que se apruebe el Código penal imperial, en donde se instaura un sistema penitenciario mixto que combina el aislamiento celular, que no puede exceder de tres años salvo consentimiento del penado (§ 22), con una libertad condicional a las tres cuartas partes del cumplimiento de la pena (§§ 23-26). Se comienza entonces a tener plena conciencia de la necesaria unificación normativa en materia penitenciaria⁶¹, siendo que diversos conatos legislativos de la época quedaron en agua de

organización por ley de la inspección de las prisiones y de los comités de inspección, la institución del patronato de condenados liberados, deben ser considerados como el complemento indispensable de la reforma penitenciaria». (Las citadas resoluciones pueden leerse en ORTOLAN, Joseph Louis Elzéar, *Éléments de Droit penal*, Librairie de Plon Flères, Paris, 1855, p. 678). Por su parte, el Congreso de 1857 no se ocupó exclusivamente de temas penitenciarios (también trató de cuestiones relativas a la Beneficencia y Educación e Instrucción), si bien que en nuestro ámbito adoptó tres extensas resoluciones sobre: Confinamiento celular: condiciones y limitaciones de su aplicación; Libertad condicional; e Instituciones especiales para el mejoramiento de los delincuentes juveniles, mendigos y vagabundos, niños viciosos, abandonados y moralmente descuidados (véase al respecto, GONZÁLEZ MILLÁN, Ángel E., «Los Congresos Penitenciarios Internacionales», en *Lecciones y Ensayos*, n° 15, 1959, p. 76).

59 El Código penal imperial preveía el cumplimiento de penas privativas de libertad en una fortaleza que, pensada fundamentalmente para delitos políticos, no conllevaba obligación de trabajar, teniendo de ordinario una extensión que podía llegar a los quince años, aunque podía convertirse en perpetua (§§ 81 y ss.). Se trataba de una pena honorable, heredera de las antiguas «prisiones de estado». La «*Festungshaft*» o custodia en fortaleza para los delincuentes políticos ha contado en Alemania con una larga tradición (Hitler cumplió en 1924, 264 días de pena por el *Putsch* de Múnich en la fortaleza de Landsberg, en donde escribiría *Mein Kampf*), siendo finalmente abolida como forma de pena privativa de libertad en la reforma de 1953.

60 Moderna ciencia penitenciaria alemana que se consolida en la segunda mitad del siglo XIX (tras las huellas de Julius y Mittermaier) y principios del XX, pudiendo así citarse el gran *Manual* colectivo, en dos volúmenes, editado por Holtzendorff y Jagemann en 1888 y el *Tratado* de Krohne de un año después. Vid. HOLTZENDORFF, Franz von, und JAGEMANN, Eugen von (herausgegeben), *Handbuch des Grefängniswesens*, Verlag von J. F. Richter, Hamburg, 1888. KROHNE, *Lehrbuch der Gefängniskunde: unter Berücksichtigung der Kriminalstatistik und Kriminalpolitik*, Verlag von Ferdinand Enke, Stuttgart, 1889. Y ya en los albores del siglo XX son dignos de mención: WEICHERT, L., *Grundzüge der strafvollstreckung nach reichsrecht: eine kurze systematische darstellung des geltenden reichsstrafvollstreckungsrechts mit einschluss der rechtshilfe und der auslieferung; zum gebrauch für die praxis*, Dieterich'sche Verlagsbuchhandlung, Leipzig, 1902; POLLITZ, Paul, *Strafe und Verbrechen. Geschichte und Organisation des Gefängniswesens*, B.G. Teubner, Leipzig, 1910; KRIEGSMANN, N. (Nikolaus) Hermann, *Einführung in die Gefängniskunde*, Carl Winter's Universitätsbuchhandlung, Heilderberg, 1912 (traducido al español por R. Pérez Bances, *Preceptiva penitenciaria*, Imprenta de Alrededor del Mundo, Madrid, 1917 – existe moderna reimpression, ed. Anacleto, Pamplona, 2005).

61 El propio von Litz se quejaba de esta deficiente situación afirmando al respecto: «La ejecución de la pena privativa de libertad está reglamentada sólo en una mínima parte por la actual legislación del Imperio. En su parte más grande se deja a la determinación de las leyes de los Estados confederados. El Código penal imperial sólo ha establecido disposiciones sobre la admisibilidad de la prisión celular, sobre la libertad condicional, así como respecto de la ejecución de la pena contra delincuentes jóvenes. Por consiguiente, en este campo, el más importante sin duda de la Administración de Justicia, falta en Alemania la unidad de derecho, y en los Estados confederados, sobre todo en los más grandes, se encuentra un abigarrado muestrario de los sistemas más contradictorios». VON LISZT, Franz, *Tratado de Derecho penal*, traducido de la 20ª edición alemana por Luis Jiménez de Asúa y adicionado con el Derecho español por Quintiliano Saldaña, tomo III, 3ª ed., Reus, Madrid, s.f. (1917), p. 251.

borrajas (años 1870, 1875, 1876 y 1879), consiguiéndose tan sólo que en octubre de 1897 los gobiernos de los distintos Estados del Imperio alemán acordaran la adopción de unos «principios básicos» que debían presidir provisionalmente la ejecución de las penas privativas de libertad⁶². Sin embargo, dos décadas después, ya entrado el siglo XX, la cosa no había cambiado y Liszt recordaba que «la reglamentación legal del sistema penitenciario sólo podrá tener lugar en relación con la transformación de todo nuestro sistema penal»⁶³. En 1923, manteniéndose la misma situación, se vuelven a aprobar unos nuevos principios⁶⁴, norma penitenciaria fundamental de la República de Weimar que, influida por el pensamiento reformista impulsado por autores como Krohne, que hace suyo Radbruch, vendrá a colocar a la educación del recluso (§ 48) en el centro de un sistema que apuesta por el cumplimiento progresivo de la pena en grados (*Stufen*) (§ 130)⁶⁵ y en cuyo desarrollo se aprobará, seis años justos después, una ordenanza en Baviera⁶⁶. Sin embargo, el régimen nazi vendrá a truncarlo todo, para lo cual, y como hiciera con la reforma penal, no necesitará sino realizar pequeñas, pero estratégicas, reformas en una normativa que es formalmente mantenida, siendo así que ya en 1934 el cambio de orientación hacia la expiación no deja lugar a dudas⁶⁷. Pero, a partir de 1945, la «exigencia de conversión de los alemanes a la humanidad», como prescribiera Radbruch, obligará a un cambio de rumbo que, luego de la Ordenanza (*Vollzugsordnung*) de 1 de diciembre de 1961, terminará coronándose en 1976 con la promulgación de la vigente Ley Penitenciaria (*Strafvollzugsgesetz*), en donde, por cierto, se abandona cualquier atisbo de sistema progresivo en favor de una ejecución basada en la más amplia concepción de la individualización científica⁶⁸, con ausencia de separación de fases o grados⁶⁹ y en donde la libertad condicional, que como hemos visto ya existía desde 1871, quedará fusionada en 1953⁷⁰ con la suspensión condicional (§§ 56-58, «suspensión de la pena mediante libertad condicional»⁷¹), instituto éste que no tenía hasta ese momento cobertura legal, si bien que venía siendo aplicado por los Tribunales de

62 «Grundsätze, welche bei dem Vollzuge gerichtlich erkannter Freiheitsstrafen bis zu weiterer gemeinsamer Regelung zur Anwendung kommen. Vom 28. Oktober 1897» (en *Zentralblatt für das Deutsche Reich*, XXV. Jahrgang Bd. 430, Nr. 45, vom 12. November 1897, pp. 308 y ss.). Un estudio de los mismos en ASCHROTT, P.F., «Die neuen Grundsätze über den Vollzug von Freiheitsstrafen in Deutschland», en *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, XVIII, 1898, pp. 384 y ss. (en pp. 400-406 puede leerse el texto de los citados principios).

63 VON LISZT, Franz, *Tratado de Derecho penal*, tomo III, cit., p. 252.

64 Vid. «Grundsätzen über den Vollzug von Freiheitsstrafen vom 7. Juni 1923», en *Deutsches Reichsgesetzblatt*, Teil II, 27. Juni 1923, pp. 263-282.

65 Ampliamente, al respecto de la implantación del sistema progresivo en Alemania, vide KRÜGER, Julian, *Systeme und Konzepte des progressiven Strafvollzugs*, Kiel, Nomos, 2011, esp. pp. 90 y ss., en cuanto a la citada normativa (una amplia bibliografía puede verse en pp. 401-420).

66 «Verordnung über den Strafvollzug in Stufen vom 7. Juni 1929. Der Stufenstrafvollzug und die kriminalbiologische Untersuchung der Gefangenen in den Bayerischen Strafanstalten».

67 «Verordnung über den Vollzug von Freiheitsstrafen und vom Maßregeln der Sicherung und Besserung, die mit Freiheitsentzug verbunden sind vom 14. Mai 1934», en *Deutsches Reichsgesetzblatt*, Teil I, 1934, Nr. 53, pp. 383-389.

68 Véase al respecto mi artículo «Aproximación del Derecho penitenciario de algunos países europeos», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1818, 1 abril 1998, esp. p. 704.

69 En tal sentido, el § 7 de la Ley Penitenciaria alemana establece que, en base a un estudio del interno, se diseña ad hoc un plan de cumplimiento en el que se contienen indicaciones que van desde el tipo de centro penitenciario en que ha de cumplir la pena (cerrado o abierto) a aspectos particulares del tratamiento que debe recibir (incorporación a grupos terapéuticos, realización de trabajos...).

70 Reforma del Código penal alemán de 4 de agosto de 1953.

71 «Strafaußsetzung zur Bewährung».

Justicia como una «gracia condicionada», nada menos que desde 1895⁷², dando con ello razón al entendimiento doctrinal de que los estrechos límites de la libertad condicional conseguían desenvolverse más ampliamente mediante el instituto de la remisión condicional⁷³.

Así pues, el hecho de que la libertad condicional tuviera unos constreñidos contornos en el Código de 1871, el que la misma se configurara desde ese primer momento no como una fase de cumplimiento penitenciario sino como una forma sustitutiva del cumplimiento que se podía otorgar a petición del penado («con su consentimiento») y que desde muy tempranamente se viniera conjugando en la práctica con la gracia de la remisión condicional de la pena, es lo que explica la fusión y confusión que el Ordenamiento alemán hace de dos institutos tan diferentes en el Derecho español, como son la libertad condicional y la suspensión del mismo nombre. Y decimos confusión porque, como bien se han preocupado de subrayar autores nada sospechosos de germanofobia⁷⁴, baste revisar la doctrina alemana relativa a la naturaleza jurídica de la libertad-suspensión condicional para constatar la pluralidad de opiniones al respecto, pareceres tan dispares como la de quienes sostienen que se trata de una clase especial de pena⁷⁵, los que la consideran un modo de ejecutar determinadas penas privativas de libertad⁷⁶ o los que la definen como una medida de corrección⁷⁷, pasando por los que apuestan por entender que nos encontramos ante una alternativa a la pena privativa de libertad⁷⁸ que se alza como un medio de reacción penal independiente de las penas y de las medidas de seguridad, conformador así de una «tercera vía en el Derecho penal (*dritte Spur in Strafrecht*)»⁷⁹.

V

Nada de la anterior ha sucedido tradicionalmente en la doctrina española, en donde ha sido prácticamente unánime el entender que la libertad condicional y la remisión

72 Véase ampliamente al respecto, MEZGER, Edmundo, *Tratado de Derecho penal*, traducción y notas de José Arturo Rodríguez Muñoz, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1949, tomo II, pp. 420 y s.

73 En este sentido, MEZGER, *ibidem*, p. 419. También, KRIEGSMANN, N. (Nikolaus) Hermann, *Einführung in die Gefängniskunde*, cit., pp. 87 y ss.

74 Así, HURTADO DEL POZO, José, «La condena condicional», en *Derecho*, n.º 31, 1973, pp. 61 y s.

75 Esta era la opinión de Welzel que hablaba de «auténtica sanción» (WELZEL, Hans, *Derecho penal alemán, Parte general*, 11ª edición, traducción de Juan Bustos Ramírez y Serio Yáñez Pérez, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1970, p. 345).

76 Véase al respecto, ya en LACKNER, Karl und MAASSEN, Hermann, *Strafgesetzbuch*, 7. Auflage, Beck, München, 1972, p. 51; (Cfr., 29. Auflage, Kristian KÜHLI und HEGER, Martin, Beck Verlag, München, 2018 -en esta última edición los comentarios a los §§ 56-58 son realizados por Heger); SCHÖNKE, Adolf, und SCHRÖDER, Horst, *Strafgesetzbuch Kommentar*, 27. Auflage, Beck Verlag, München, 2006 (30. Aufl., 2019), pp. 866 y ss.

77 Vid. MAURACH, Reinhart, *Deutsches Strafrecht (Allgemeiner Teil, Ein Lehrbuch)*, 4. Auf., Verlag C. F. Müller, Karlsruhe, 1971, p. 866 (Cfr. 8. Auf., con Zipf y Jäger, 2018). Véase asimismo, SCHMIDT, Eberhard, «Eröffnungsansprache auf der Tagung der Arbeitsgemeinschaft zur Reform des Strafvollzuges in Wolfenbüttel am 5. April 1951», en *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, LXIV, 1952, pp. 1 y ss.

78 Así, por todos, HASSEMER, Winfried, *Fundamentos del Derecho penal*, traducción al español y notas de Francisco Muñoz Conde y Luis Arroyo Zapatero, Bosch, Barcelona, 1984, p. 370.

79 En palabras de Baumann: «Sie (die Strafaussetzung) ist eine Rechtsfolge besonderer Art, wenn man will eine "dritte Spur im Strafrecht"». Vid. BAUMANN, Jürgen und WEBER, Ulrich, *Strafrecht. Allgemeiner Teil*, 9. Auflage, Gieseking Verlag, Bielefeld, 1985, p. 733. Del mismo, véase, «Über die Denaturierung eines Rechtsinstituts (§ 59 StGB) (Auch Versuch der Weiterführung von Horn in NJW 1980, 106)», en *Juristenzeitung*, 35. Jahrg., Nr. 14 (18. Juli 1980), p. 465. Cfr. JESCHECK, Hans-Heinrich, *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*, 1. Aufl., Dunker & Humblot, Berlin 1969, p. 547. (5. Auf., con Thomas Weigeng, 1996, pp. 833 y ss.).

condicional, como ya hemos dicho y demostrado dado su origen y desarrollo, eran y son dos institutos plenamente diferenciables, *pues la suspensión condicional persigue no ejecutar una pena de prisión evitando el ingreso de quien poca reinserción necesita, mientras que la libertad condicional es una fase del cumplimiento de una pena de prisión que permite ahondar en el proceso reformador llevado a cabo mediante el tratamiento penitenciario*. Pocos autores patrios se han sustraído a esta clara diferenciación⁸⁰ y ello, pese a que el legislador ha dado más de una prueba de su desorientación al respecto. Véase si no la configuración que de la libertad condicional vinieron dando los Proyectos y Anteproyectos que antecedieron al vigente Código penal⁸¹. Sin embargo, en la reforma llevada a cabo en nuestro texto punitivo por la Ley Orgánica 15/2003, se modificó el nomen iuris del capítulo III, del título III (del libro I), y a partir de ese momento al genérico nombre «De las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad», se añadió de manera diferenciada «y de la libertad condicional», lo que venía a subrayar la independencia de ambos institutos, es decir, de la suspensión y sustitución de las penas (secciones primera y segunda) y la libertad condicional (sección tercera). Por su parte, en el Reglamento Penitenciario de 1996, la libertad condicional se regula en el Título VIII junto a los beneficios penitenciarios, pero de manera también diferenciada, al hacerlo en capítulos diferentes.

En definitiva, la actual regulación es fruto de un desconocimiento histórico y va en contra, como acabamos de ver, de la expresa voluntad manifestada hasta ahora por el propio legislador en cuanto a diferenciar, tanto en la normativa penal y como en la penitenciaria, dos institutos que sólo comparten el adjetivo condicional. Con la fractura operada por la Ley Orgánica 1/2015 se produce en el ámbito penitenciario, en donde la Ley Orgánica y su reglamento de desarrollo permanecen intalterados y, por tanto, alineados con la consideración de la libertad condicional como un grado penitenciario, una profunda perturbación de no banales consecuencias.

Así, por ejemplo, la necesidad de que la resolución sobre la libertad condicional sea «a petición del penado» (art. 90.7 del Código penal) se contrapone con el hecho de que el sistema de cumplimiento en grados tenga una naturaleza de orden público. Obsérvese si no el carácter imperativo con que se expresan los artículos 63, 65 y 72.1 de la Ley y 100.1, 102.1 y 103.1 del Reglamento penitenciario, y la previsión de clasificación incluso para aquellos internos que rechazan participar en el tratamiento (art.

80 Tan sólo podríamos citar, entre los de mayor fuste, el «pensamiento sui generis» de Bueno Arús, quien transitó desde la concepción tradicional de la libertad condicional (vide su *El sistema penitenciario español*, Servicio de publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1967, p. 47: «La última cuarta parte de la condena se cumple en la situación de libertad condicional») a entenderla como una especie de cajón de sastre, en el que se combina fase de cumplimiento, beneficio, régimen de prueba, suspensión, sustitución.... (véase BUENO ARÚS, Francisco, *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 289 y s.) si bien, pareciendo apostar (ob. cit., p. 287) por entender que «ese cuarto periodo constituye una suspensión de la ejecución de la pena de prisión» que «hace pareja con la suspensión condicional de la ejecución de la pena que puede decretar el tribunal sentenciador antes de empezar el cumplimiento» (por lo que no se confunde con ella). Sobre esta cuestión, vinculada a la naturaleza jurídica de la libertad condicional, véase la detallada exposición que realiza Renart en su señera monografía: RENART GARCÍA, Felipe, *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, Edisofer, Madrid, 2003, pp. 65 y ss.

81 En la Propuesta de Anteproyecto de Código penal de 1983, el artículo 84 aparecía dentro de una sección, junto a la suspensión del resto de la pena, titulada genéricamente «De las formas sustitutivas de la imposición y de la ejecución de las penas». En el Proyecto de 1992, el artículo 90 se encontraba en un capítulo titulado «De las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad», siendo esto mismo lo que acontecía en el Proyecto de 1994 y en la redacción originaria de la LO 10/1995.

112.4 del Reglamento penitenciario), lo que siempre ha fundamentado la irrenunciabilidad de la clasificación cualquiera que fuera el grado asignado, y por tanto, inclusive la libertad condicional⁸². Y no se piense que la renuncia a la libertad condicional es un mero artificio teórico, pues en la práctica se ha planteado para los casos en los que restando de cumplimiento pocos meses para alcanzar la libertad definitiva, el penado entiende más gravoso una suspensión de dicho periodo durante dos años (mínimo legal) que terminar de cumplir antes en régimen abierto y comenzar así ya a cancelar los antecedentes penales⁸³. Es por ello que los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria son del criterio de permitir la renuncia del penado si la misma se formaliza durante la tramitación del expediente, esto es, sólo hasta el momento en que se dicte el auto por el que se acuerda la libertad condicional⁸⁴, lo que en verdad alda la posición de entender irrenunciable la libertad condicional propiamente dicha.

Relacionado con la cuestión relativa a la coordinación entre el tiempo de suspensión con la pena que resta por cumplir al libertado hemos asimismo de indicar la mala redacción que al respecto lleva a cabo el artículo 90.5 párrafo 4º, pues se ha planteado la duda de si el umbral máximo de cinco años es taxativo o si por el contrario cede ante la previsión de que el mismo no puede ser inferior al tiempo que resta de pena pendiente de cumplimiento, solución ésta última por la que se han decantado los Fiscales⁸⁵ y de manera no unánime los Jueces de Vigilancia Penitenciaria⁸⁶.

Se podrían multiplicar la exposición de problemas⁸⁷, pero el espacio del que disponemos llega a su fin. Sólo interesaba dejar constancia de que el nuevo régimen de la libertad condicional introducido con la reforma de 2015, y del que nadie duda que en general es más gravoso para el penado que el anterior⁸⁸, plantea serios desajustes con la legislación penitenciaria y la práctica judicial aplicativa de la misma; ¿siguen vigentes con el nuevo sistema de pena suspendida, los tradicionales criterios de imputación objetiva de responsabilidad patrimonial de la Administración por los delitos que ahora cometan los libertados que tienen su pena suspendida? Y para solucionarlos

82 Sólo aquellos partidarios de otorgar a la libertad condicional naturaleza de beneficio penitenciario eran consecuentes con admitir su renunciabilidad. Vide NAPOLITANO, Vittorio, «Libertad condicional. ¿Es renunciable por el beneficiario?», en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 167, octubre-diciembre 1964, pp. 765 y ss., en donde, a la luz de lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código penal italiano, abordaba la posibilidad de que un interno que se encontrase en libertad condicional pudiera volver voluntariamente a cumplir a prisión, sin llegar a calificar dicha libertad como un derecho.

83 Tampoco fue inaudito en su momento la renuncia al beneficio de la redención de penas por el trabajo, habiendo tenido ocasión de ver quien esto escribe supuestos en los que ello era motivado, en el cumplimiento de penas cortas, por la finalidad de cumplir con el tiempo mínimo de reclusión exigido por la normativa laboral para poder acceder a una prestación por desempleo.

84 Acuerdo nº 6 de las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria de 2016.

85 Acuerdo nº 3 de las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria de 2016.

86 Acuerdo nº 10 de Acuerdos adoptados en las Jornadas de Jueces de Vigilancia Penitenciaria de 2017.

87 En este sentido afirma Nistal con acierto: «La idea de reducir a un régimen jurídico común un mecanismo sustitutivo de la ejecución de la pena privativa de libertad, como es la suspensión y un elemento tan caracterizado de la ejecución penitenciaria como es la libertad condicional es sumamente arriesgado, pues ni sus fundamentos ni sus finalidades guardan parentesco o semejanza alguna, por lo que resulta más que discutible la conveniencia de esta reforma». NISTAL BURÓN, Javier, «El nuevo régimen jurídico de la libertad condicional en la LO 1/2015. De la teoría penal a la praxis penitenciaria», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 5, 2015, p. 238.

88 De ahí que tanto Fiscales como Jueces de Vigilancia Penitenciaria sean partidarios de aplicarlo sólo a aquellos internos penados por delitos cometidos con anterioridad al 1 de julio de 2015, denunciando el hecho de que la nueva normativa no haya dispuesto una Disposición Transitoria al respecto. Acuerdos nº 1 y 2 de las Jornadas de Fiscales de 2016 y acuerdo nº 1 de Jornadas de Jueces Vigilancia Penitenciaria de 2017.

entendemos un error el dar por enterrado el artículo 72 de la Ley Penitenciaria⁸⁹, el cual, antes al contrario, debe alzarse como un dique de contención que, por la fuerza que le confiere la secular herencia que trae a sus espaldas y por la incuestionable vigencia del mismo (con idéntico rango normativo que cualquier precepto del Código penal), ha de permitir dar adecuada respuesta a muchos de los interrogantes antes apuntados. Así sea.

89 Como parece dar a entender la Instrucción 4/2015, de 29 de junio de 2015, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, sobre «Aspectos de la ejecución penal afectados por la reforma del Código penal en la LO 1/2015, de 30 de marzo», cuando en su punto 3º afirma que la libertad condicional «deja de ser una figura autónoma y pasa a convertirse en una modalidad de la suspensión condicional de la pena, *declinando su naturaleza de último grado del sistema penitenciario, que tiene establecido actualmente en el artículo 72.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria*».

Miguel Ángel Vicente Cuenca

Sociólogo del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias
Vocal Asesor de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Cuatro mujeres

2019

Leía el último número publicado de la Revista de Estudios Penitenciarios. Era un monográfico sobre el 40 aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Estaba próxima su incorporación como funcionaria del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias. Se había presentado a la última convocatoria de oposiciones, publicada en octubre de 2018.

Antes, Sraga, y su familia de acogida, habían tenido que luchar mucho para que ella pudiera obtener la nacionalidad española. Era saharauí de nacimiento, hija de saharauís que fueron españoles hasta 1975. En la wilaya de Auserd, daira de Agwanit (Tinduf), campamento de refugiados en el suroeste argelino, quedaron padres biológicos, hermanos y otros familiares. Lejos en el tiempo el inhóspito desierto donde se crió. En su corazón, siempre presente.

Acostumbrada a la adversidad. Era una luchadora. Una superviviente. Veinte años y una hija a su cargo. Sola. No tenía pareja. No la quería, tampoco. Necesitaba ese trabajo. Bien que se había esforzado en conseguirlo.

Un artículo sobre mujeres llamó su atención. Iba más allá de una mera descripción de la situación que estas vivieron a partir de la promulgación de la citada Ley Orgánica de 1979. Aprovechando la efemérides narraba su historia, remontándose ochenta y ocho años. Los transcurridos desde que la primera promoción de funcionarias de prisiones hiciera su aparición en el ámbito penitenciario.

Bueno, si la Carta Magna otorgaba a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo fuese real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidiesen o dificultasen su plenitud, prohibiendo cualquier tipo de discriminación por razón de sexo u otras circunstancias personales o sociales, tal vez fuera un momento oportuno de reflexión sobre los últimos cuarenta años y, de igual modo, recordar esos primeros pasos de las funcionarias penitenciarias. Seguramente se entendería todo de mejor manera. Quizá ese era el propósito del autor.

No sabía si lo que mencionaba el artículo había acontecido realmente a muchas o a todas las funcionarias de las respectivas épocas que describía. Puede que no. Mediante pasajes muy concretos de sus vidas dentro de la prisión pretendía que el lector se hiciera una idea del tiempo que vivieron: ilusión, angustia, monotonía, determinación, eran términos que podrían describir esos momentos de cada una. Sin ser historias exhaustivas, desde luego, resultaban curiosas. Al menos a ella se lo parecían.

Comenzaba el artículo en 1931.

Como Presidente del Gobierno provisional de la República, de acuerdo con el mismo y a propuesta del Ministro de Justicia, Vengo en nombrar Directora General de Prisiones a doña Victoria Kent Siano.

Dado en Madrid,

a diez y ocho de abril de mil novecientos treinta y uno.

NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES

El Ministro de Justicia

FERNANDO DE LOS RÍOS URRUTI

La directora de Prisiones y sus viajes a las penitenciarías.

La directora general de Prisiones, señorita Kent, regresó hoy de Salamanca, donde visitó la antigua prisión provincial e inspeccionó las obras de la nueva cárcel. Manifestó la señorita Kent que traía pésima impresión de su visita a la prisión salmantina, verdadera mazmorra, que deseo sea evacuada rapidísimamente, y a tal objeto he dado órdenes para que se habilite en el término máximo de quince días un pabellón del nuevo edificio carcelario, a fin de trasladar a él a los reclusos.

Añadió que se propone continuar sus visitas de inspección, alternando estos viajes con la labor administrativa del centro directivo. Mañana sábado marchará a visitar los penales de Chinchilla, Cartagena y Alicante, acompañándola el inspector jefe del personal de Prisiones, don Isidoro de los Ríos. La semana próxima se propone visitar algunas prisiones de la región andaluza, con objeto de estudiar con toda la rapidez posible y llevar a la práctica los propósitos que la animan.

Diario Gráfico AHORA, Madrid 9 de mayo de 1931

Es un dato incuestionable que la llegada de Victoria Kent a la máxima responsabilidad directiva penitenciaria supuso el inicio de una de las transformaciones más trascendentes que ha vivido la institución. Situó el acento en la modernización de las instalaciones carcelarias, en la necesidad de intervención hacia las personas reclusas, continuando la tradición positivista y el empuje criminológico del último tercio del siglo XIX, e inició la desvinculación religiosa que hasta ese momento suponía que las labores de custodia y vigilancia de las presas recayeran en las Hijas de la Caridad.

En un contexto histórico y sociológico en el que la presencia de las mujeres en la vida pública era poco menos que irrelevante, Victoria Kent fue una pionera. En una sociedad como la nuestra, incluso hoy en día, ser mujer y ser pionera tiene un significado muy diferente, una atención y un tratamiento muy distinto que ser pionero y ser hombre.

Uno de los aspectos que quizá sea más desconocido de su interesantísima biografía, pero que constata su compromiso y valentía, lo constituya el haber sido la primera mujer -en el mundo- que ejerció como abogada en un tribunal militar, siendo así en la defensa ante el Tribunal Supremo de Guerra y Marina de Álvaro de Albornoz, miembro del Comité Revolucionario Republicano, de quien, por otra parte, logró su absolución. Hecho que, como recoge Sánchez Galindo¹ “*le da prestigio y, también, temibilidad social...*”.

Podríamos entrar a valorar las decisiones que en su momento tomó como si fuera una figura que desapareció en la guerra civil y de la que pocos referentes quedan. Sin

¹ En “Los maestros del exilio español en la Facultad de Derecho”, pág. 213 y ss., Editorial Porrúa. México 2003.

embargo, Victoria Kent también es coetánea nuestra y tenemos la posibilidad de saber cómo vivió esas reformas en sus propias palabras²:

... La II República, su primer acto consistió en una disposición por la cual concedió una amplia y generosa amnistía. Su presidente puso en nuestras manos las aspiraciones del Gobierno respecto al régimen penitenciario existente. Sencillamente hemos de señalar las modificaciones que nos fueron posibles introducir en las prisiones en aquel periodo demasiado corto. Las celdas de castigo, las cadenas y grilletes fueron suprimidos en todas las prisiones y penales... aumentamos el capítulo destinado a la alimentación de los reclusos... se dispuso se celebraran conferencias y conciertos a solicitud del director de la prisión; asimismo, se permitió la entrada de la prensa para los reclusos.

... Dos reformas causaron honda sensación: la supresión de 115 cárceles de partido, de pequeños pueblos cuyos locales eran inmundos, compartido en muchos lugares con escuelas y hasta con albergues de caballerías. Se cerraron también aquellas pequeñas prisiones que daban un promedio menor a seis detenidos mensuales. La segunda reforma introducida, que causó no solo sensación, sino alarma, en ciertos sectores reaccionarios o ignorantes de los problemas penitenciarios, fue los permisos de salida de ciertos reclusos.

... Otra medida -a nuestro juicio justa y humanitaria- fue el decreto por el cual debía ser puesto en libertad -hombre o mujer- al cumplir en prisión setenta años, fuese cual fuese el delito que hubiese cometido.

Considerando que uno de los problemas más graves que debíamos resolver era la reforma del cuerpo de prisiones. Esa convicción nos llevó a la creación del Instituto de Estudios Penales, en cuyo programa se unían el Derecho penal y el Derecho penitenciario, pero la gran misión del Instituto era la preparación de los funcionarios del cuerpo de prisiones. Pudimos poner en marcha el cuerpo femenino de prisiones, pero no llegamos a ver el resultado de la formación de los funcionarios, que era nuestra máxima aspiración...

Abril de 1931

La llegada de una mujer a tan alto cargo, nada menos que una dirección general, había llenado a Clara de una alegría que disimulaba por temor a que manifestarse públicamente a favor del ascenso de las mujeres a cualquier tipo de puesto o de trabajo, le pudiera suponer alguna contrariedad.

Guardaba desde la primavera una portada de La Estampa³: la foto enorme de

² En *Prisiones y prisioneros*, artículo que apareció en la edición impresa de El País, el 27 de mayo de 1979.

³ <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0003430458&page=1&search=Rep%C3%BAblica&lang=es>

Victoria Kent. Tenía 33 años, tan solo unos más que ella. Al pie se informaba del hecho:

“La mujer al servicio de la República. Por primera vez en la historia de nuestro país, se ha registrado el hecho de que, a una mujer, se le dé un alto cargo político. Todos los lectores lo saben: la ilustre abogada Victoria Kent, «ha sido nombrado Director» General de Prisiones. Es este un honor para las mujeres españolas, de que les hizo dignas otra mujer: Concepción Arenal, la insigne escritora gallega, que dedicó su inteligencia y su corazón a luchar por la causa de los delincuentes, a quienes la ley privó de libertad. (Más información en las páginas 13 y 14)”.

Sin embargo las páginas 13 y 14 no acababan de gustar a Clara. El tono no era de su agrado. Bajo la foto de unas mujeres rodeadas de hombres, se decía “A la izquierda, tres lindas ciudadanas, con la banda de la República, se dejan admirar de las gentes”. ¡Vaya un comentario, rodeadas de hombres, se dejan se dejan admirar de las gentes! Y eso que según su padre, se trataba de una revista moderna, motivo por el que consideraba de dudosa influencia para ella. Pues, menuda modernez.

Como todas las tardes entresemana se acercó al despacho de D. Ernesto, el notario. Cogió el ejemplar de la Gaceta de Madrid del sábado 24 de octubre y leyó con detenimiento el Decreto del Ministerio de Justicia. Dos veces. Sacó la foto de la Estampa que llevaba cuidadosamente doblada en un bolsillo de su abrigo. La miró.

Desde que cerró la imprenta, donde trabajaba por las tardes compaginando esta tarea con sus estudios de derecho, por un salario de cincuenta pesetas al mes, no había vuelto a hacer nada hasta que encontró acomodo en la notaría haciendo algunas gestiones de tipo administrativo, por las que recibía como pago una excelente remuneración consistente en un socorrido “hay que estar preparada, todo conocimiento es poco, y más para ti, a tu edad y sin casarte... Aquí puedes aprender mucho y eso no tiene precio, tu salario es la sabiduría que te procuras, un tesoro...”.

Le era suficiente por el momento poder consultar algunos textos de derecho, familiarizarse con las tramitaciones y, desde luego, leer la Gaceta de Madrid, algo que hacía con todos los ejemplares que llegaban a la notaría.

No acababa de creérselo del todo y tampoco sabía cómo iba a sentar la noticia en casa, pero tomó una decisión. Ahora podía ser la ocasión. Sí.

El 24 de octubre de 1931 se publicó el proyecto de Decreto del Ministerio de Justicia por el que se creaba una Sección especial en el Cuerpo de Prisiones denominada “Sección femenina auxiliar” a la que se encomendaba el servicio de vigilancia

y custodia de las reclusas en la Prisión Central de Mujeres de Alcalá de Henares, Reformatorio de Mujeres de Segovia y Prisiones provinciales de Mujeres, de Madrid, Barcelona y Valencia.

El ingreso se previó mediante concurso al que se pudieron presentar mujeres entre 27 y 45 años. Los requisitos exigidos fueron de cultura general, nociones de gramática, geografía, historia y aritmética, siendo preferidas las concursantes que presentaron algún título facultativo o acreditaron el conocimiento de algún oficio “*de especial aplicación a las actividades de la mujer*”.

Se confiaba a estas trabajadoras la instrucción y educación de las reclusas, aunque aún habría que recorrer mucho camino para que gozaran de plenitud de derechos laborales, puesto que no solo cobrarían de hecho menos que los hombres –accedían a puestos de menor categoría que ellos–, además su trabajo se desarrollaría bajo la dependencia de los funcionarios del Cuerpo de Prisiones, a los que se confería la dirección y administración de los establecimientos penitenciarios.

Se crearon 5 plazas de *Jefes de la Sección femenina auxiliar*, remuneradas con 4.000 pesetas y 29 de *Auxiliares*, con 3.000 pesetas, anuales. En ambos casos con derecho a percibir 1.000 pesetas de aumento por cada cinco años de servicio, hasta el límite de 6.000 pesetas y de 5.000, respectivamente.

Se hace necesario recordar que el personal del Cuerpo de Prisiones se clasificaba en dos Secciones, Técnica y Facultativa⁴. A la sección Técnica, integrada por 997 personas, se atribuía la inspección, dirección, régimen y administración. Se incluían desde el puesto de Jefe superior de primera clase hasta Oficial de tercera. La sección Facultativa, con 121 trabajadores, agrupaba a los Médicos, Capellanes⁵ y Maestros de Instrucción primaria. Además, se contaba con personal subalterno de prisiones, 1.100, para tareas de vigilancia y custodia, que se nutría de militares en situación de retiro y percibían entre 1.500 y 2.500 pesetas, en función de su categoría.

El número de trabajadores era de 2.218 con un presupuesto de 6.572.000 pesetas, más las 34 nuevas funcionarias, para una población reclusa, a 31 de diciembre de 1931⁶ de 5.595 presos y 319 presas, en total 5.914 personas.

4 Real Decreto 1529, de 17 de marzo de 1930.

5 Por Decreto de 4 de agosto de 1931, quedó disuelto, como órgano administrativo, el personal de Capellanes que formaba parte de la Sección facultativa del Cuerpo de Prisiones. Este personal pasó a la situación de excedente forzoso a extinguir, con percepción de dos tercios del sueldo, de tal forma que las vacantes que se produjesen en dicha situación serían amortizadas hasta la extinción definitiva de la plantilla de Capellanes.

6 Tras la amnistía de 15 de abril de 1931 para delitos políticos, sociales y de imprenta y el indulto de 16 de abril, decretados por la República. Fuente INE.

Noviembre de 1931

Clara ojeaba con detenimiento la lista de admitidas para las 34 plazas convocadas. De ellas 174 presentaron correctamente la documentación y poseían una titulación. Era su caso. Tendrían preferencia según establecía la convocatoria. Otras 114 sin titulación y 233 que no tramitaron adecuadamente la solicitud. Más de 500 mujeres si contaba a todas.

Días después tuvo que realizar el examen que consistió en una prueba escrita sobre cuestiones de índole penal y pedagógica relacionadas principalmente con el régimen penitenciario. Pero no fue hasta la víspera de nochebuena cuando se publicó la relación de aspirantes que habían superado este proceso.

Lo consiguió. Había aprobado. Ciento una en total. Una mezcla de alegría y de incertidumbre le embargó. Estaba tremendamente satisfecha y, cómo no, orgullosa. A punto de poder convertirse en una de las primeras funcionarias penitenciarias.

Sin embargo, quedaba aún una prueba más: tenía que realizar unos cursillos de lecciones teóricas y de ejercicios prácticos, consistentes en visitas a los establecimientos penitenciarios de España y del Extranjero, si esto se estimase necesario. De aquí habrían de salir las 34 funcionarias que obtuvieran plaza definitiva. Esperaba estar incluida.

El curso formativo dirigido a estas primeras funcionarias, que se impartió en la Escuela de Criminología durante dos meses, dando comienzo el 14 de enero de 1932, comprendía materias de Criminología y Derecho penal, a cargo del Catedrático de la Universidad Central D. Luis Jiménez de Asúa, de Penología, por el Catedrático de la Universidad de Salamanca, D. José Antón Oneca, de Psicopatología, con el Doctor D. José Sanchís Banús, y Pedagogía correccional con el Profesor D. Lorenzo de Luzuriaga Medina⁷.

⁷ Las valoraciones que desde sectores conservadores y monárquicos se realizaban, enfrentados a la apertura republicana, reflejaban un escaso entusiasmo y apoyo a las reformas emprendidas por Victoria Kent. A modo de ejemplo véase este editorial que, bajo el título *La vigilancia y la reeducación en las cárceles de mujeres*, publicaba el ABC el 28 de octubre de 1931 en el que se reflexiona sobre la incorporación de las mujeres de la sección femenina auxiliar del Cuerpo de Prisiones.

“(...) de lo que se trata es de substituir “cuanto antes” a las Hijas de la Caridad con la Sección Femenina Auxiliar del Cuerpo de Prisiones... ¡Manes de Concepción Arenal! Con el acicate de sueldos de 3.000 y 4.000 pesetas, que, andando los quinquenios, podrán llegar a 5.000 y 6.000 pesetas, se convoca a un concurso para mujeres de veintisiete a cuarenta y cinco años, a las que se exigirán conocimientos de cultura general y nociones de Gramática, Geografía, Historia y Aritmética, ciencias, al parecer, muy convenientes para el enderezamiento moral de las delincuentes. Seleccionadas en ese concurso las solicitantes que vacilen menos en declarar quién fue Chindasvinto o dónde está el cabo de Gata o cómo se conjuga el verbo “haber”, se las instruirá en un cursillo preparatorio, esto es, en un curso breve, de toda la compleja ciencia y de toda la metodología experimental necesarias para conocer el complicado carácter de las delincuentes, para reeducarlas y regenerarlas e infundir en sus espíritus desvariados, muchas veces por causas fisiológicas, la emoción de la moral y del bien. Famoso cursillo será éste en que se querrá suplir con programas abreviados cuanto hay de vocación, de preocupación única, de renunciamiento, de fe en una misión a la que se ha entregado la vida entera, de aprendizaje largo y

Al mismo le siguieron unas prácticas, que comenzaron el 11 de abril de 1932, y se desarrollaron en la prisión provincial de Madrid y en la central de Alcalá de Henares, siendo definitivamente nombradas funcionarias en el mes de junio, coincidiendo con la dimisión de Victoria Kent, y declaradas Auxiliares de la Sección Femenina de Prisiones, *con todos los honores*, el 16 de septiembre, ya siendo Director General de Prisiones D. Vicente Sol Sánchez.

Abril de 1943

Pasaban ya más de dos años desde que Clara había sido expulsada de la administración.

Un Comité de Depuración, al amparo de la Ley de 10 de febrero de 1939, que fijaba normas para la purga de funcionarios públicos, dictaminó su colaboración durante la dominación marxista con el denominado Gobierno rojo. Ella nunca supo muy bien en qué se basó dicha acusación, aunque sospechaba que haber mostrado cierta humanidad con las reclusas que iban a ser fusiladas, estuvo en el origen.

Desde que tomó posesión no se movió de la prisión central de Alcalá de Henares, donde, la comentaba alguna amiga, acababa de llegar la primera directora⁸.

de experiencia en las treinta y cuatro Hijas de la Caridad a las que va a expulsarse de las prisiones de Alcalá, Segovia, Madrid, Barcelona y Valencia.

En verdad que para la primera vez, según dice el presuntuoso decreto, que va a prestarse atención en España a la situación de la mujer reclusa se hace con premuras de improvisación y de harta ligereza.

Cuando, suprimiendo cárceles, se ha dejado a trescientos y pico de funcionarios, del Cuerpo de Prisiones excedentes, con dos terceras partes del sueldo, como si ellos fuesen culpables de que el penalismo de doña Victoria Kent sea centralizador, no parece acertado crear nuevos funcionarios, aunque vistan faldas y tengan la ardua, difícil y penosísima tarea de guardar, vigilar, dirigir, morigerar y reeducar a las mujeres delincuentes, que los psicólogos, y los psiquiatras, y los criminólogos, consideran más complicadas, más desconcertadoras, más herméticas a la acción moralizadora que los delincuentes varones.

... A parte de estas razones para que se procediera con toda la prudencia posible en la sustitución que se intenta y se exigiera al funcionario femenino del Cuerpo de Prisiones una preparación menos precipitada, igual cuando menos a la que tienen los actuales funcionarios, hay la de que países laicos, como Francia, que llegaron hace años ya a la separación de la Iglesia y el Estado, no han ahuyentado las tocas blancas de sus reformatorios femeninos, porque, aun desde un punto de vista laico y hasta antirreligioso, no hay quien de buena fe crea posible substituir con un funcionario que trabaja por el estímulo de una soldada y que tiene numerosas preocupaciones ajenas a su función y que toma su oficio por ocupación penosa, no habiendo sabido encontrar otra mejor, a la mujer que por la esperanza de conquistar el premio de otra vida mejor, o por impulso de una fe, o por vocación apasionada, renuncia a todo afecto y a toda preocupación familiar y social y se dedica con las efusiones todas de su corazón a cuidar, y enveredar hacia el bien a estas infortunadas mujeres que atavismos de la Naturaleza o descuidos de la sociedad llevaron hasta las prisiones de Alcalá, Segovia, Madrid, Barcelona y Valencia.

*Aportación inspirada en el artículo *Cárceles de mujeres del novecientos. Una rutina punitiva secular*, de Fernando Hernández Holgado. Siglo XX. Revista catalana d'història (2013), pág. 85-112.*

⁸ La primera mujer nombrada directora de una prisión fue, sin embargo, Isabel Peyró al frente de Les Corts, en diciembre de 1936, en virtud de sendas órdenes del Conseller de Justicia Andre Nin, publicadas en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 15 de diciembre 1936:

He resolt: que el personal de serveis correcionals de Catalunya que presti els seus serveis en els establiments de dones hagi d'estar integrat en la seva totalitat per persones del mateix sexe...." Barcelona, 11 de desembre de 1936. (...) Per assolir les finalitats previstes en l'Ordre de l'11 de l'actual,

Había vivido las consecuencias de la guerra civil y contemplado cómo al poco de comenzar la contienda se habían derogado las reformas emprendidas en la República, implementándose nuevas normas que incrementaban notablemente la dureza, según la influencia de los sublevados fue extendiéndose, hasta su generalización en abril de 1939.

La prisión se había poblado de mujeres en ese tiempo. Con una capacidad para 500, allá por 1935 tenían poco más de 200. Sin embargo, en los cuarenta llegó a albergar por encima de 1.700.

Vivió la muerte de muchas de ellas por las pésimas condiciones de salubridad, en su mayoría a causa de la tuberculosis o el tifus. Eso sin contar las ejecuciones. Más de 80. No era, desde luego, parecido a lo que imaginó en su momento, cuando la alegría ante la posibilidad de formar parte de las primeras funcionarias de prisiones la había desbordado⁹.

Durante el periodo de guerra convivieron dos administraciones penitenciarias cada una correspondiente al bando de que se tratara, viviéndose situaciones de persecución y encarcelamiento de las personas desafectas en los respectivos territorios, hecho que significó una situación de excepcionalidad penitenciaria en todo el país, convirtiéndose las prisiones en un “arma” más con la que combatir al *enemigo*.

El que una buena parte de las nuevas funcionarias estuvieran prestando servicio en centros ubicados en zonas que no fueron tomadas por los rebeldes hasta el momento final, supuso a muchas tener que enfrentarse a los Comités de Depuración del Cuerpo de Prisiones una vez terminada la guerra.

Una norma que preveía que *“La calificación de la conducta de los funcionarios, la admisión de estos y la imposición de sanciones administrativas se hará discrecionalmente y atendiendo al conjunto de las circunstancias que concurren en cada caso y, muy especialmente, a los antecedentes del interesado, a la índole de sus funciones y a las conveniencias de la Administración”*.

Eran causa suficiente para poner en marcha las actuaciones del Comité de Depuración, entre otras cosas, hechos que imposibilitaban en la práctica la defensa como *“la pasividad evidente de quienes, pudiendo haber cooperado al triunfo del Movimiento Nacional no lo hubieren hecho”*, de igual modo *“las acciones u omisiones que implicaren una significación antipatriótica y contraria al Movimiento Nacional”*.

Este sistema de depuraciones convivió con la nueva entrada en la institución penitenciaria de trabajadoras por mor de la Ley de 25 de agosto de 1939 sobre provisión de plazas de la Administración del Estado con mutilados, excombatientes y excautivos¹⁰.

⁹ i per tal de cobrir la vacant de Directora de l'Establiment Correccional de Dones, d'aquesta ciutat, es nomenada Directora interina de l'Establiment Correccional de Dones, d'aquesta ciutat, Isabel Peyró i Polo. Barcelon, 12 de desembre de 1936.

⁹ Véase *La prisión militante. Ventas (Madrid) y Les Corts (Barcelona)*, de Fernando Hernández Holgado. Ediciones Universidad de Salamanca, 2011.

¹⁰ Artículo primero.- El ochenta por ciento de las vacantes existentes el dieciocho de julio o producidas desde esa fecha en las categorías inferiores de las plantillas de los diferentes servicios de los Ministerios (...) se anunciarán a concurso u oposición, según proceda reglamentariamente, con carácter restringido para mutilados, ex combatientes, ex cautivos y personas de la familia de las víctimas de la guerra (...)

El triunfo sublevado significó el fin del correccionalismo emprendido en 1931, ya iniciado en el Reglamento de 1913, normativa que se fundamentó en el sistema progresivo de clasificación¹¹, retornándose al Reglamento de 14 de noviembre de 1930, que fue utilizado durante casi diez años, con las oportunas modificaciones, hasta la publicación del Reglamento penitenciario de 1948, como soporte represivo del primer franquismo.

La prioridad pasó a ser no ya la corrección de los penados, sino la redención -con su fuerte impregnación católica-¹², en un ambiente de control meramente punitivo: la guerra se prolongó más allá de 1939.

En 1940 la Sección Femenina del Cuerpo de Prisiones, determinada por Decreto de 2 de noviembre, se estructuró en once puestos de la Escala Técnico Directiva (una Jefa Superior de tercera clase, una Directora de primera clase, una Directora de segunda clase, tres Subdirectoras y cinco Jefas de servicio), quince Oficiales y ciento cincuenta Guardianas. En conjunto, ciento setenta trabajadoras.

Agosto de 1946

Raquel había logrado plaza en la sección femenina del Cuerpo de Prisiones el 14 de agosto de 1946.

Artículo tercero.—Dentro de cada Cuerpo, la distribución de las vacantes se hará en las siguientes proporciones: el veinte por ciento, para Caballeros Mutilados por la Patria. El veinte por ciento, para Oficiales provisionales o de Complemento, que hayan alcanzado, por lo menos, la Medalla de la Campaña o reúnan las condiciones que para su obtención se precisan. Otro veinte por ciento, para los restantes ex combatientes que cumplan el mismo requisito que los anteriores. El diez por ciento para los ex cautivos por la Causa Nacional, que hayan luchado con las armas por la misma, o que hayan sufrido prisión en las cárceles o campos rojos, durante más de tres meses, siempre que acrediten su probada adhesión al Movimiento, desde su iniciación, y su lealtad al mismo durante el cautiverio. El diez por ciento, a los huérfanos y otras personas económicamente dependientes de las víctimas nacionales de la guerra y de los asesinados por los rojos. El veinte por ciento restante quedará para la oposición o concurso no restringido.

11 Art. 233.- El régimen de las Prisiones destinadas al cumplimiento de condenas se ajustará al sistema progresivo, siempre que sea posible y lo permitan las condiciones de los edificios, el cual se dividirá en los cuatro periodos que siguen: período celular o de preparación; período industrial o educativo; periodo intermediario y periodo de gracias y recompensas.

Art. 241. La progresión ascendente de uno a otro período se hará por las Juntas de disciplina, teniendo en cuenta para ello la conducta moral del penado, la aplicación al trabajo, progreso en la instrucción y en las notas favorables y premios obtenidos que aparezcan justificados en su expediente, a cuyo fin se tendrá en cuenta que todo penado que no merezca premio ni castigo ganará una nota por día. La buena o mala conducta de los penados les hará acreedores a notas de premio o de castigo, y teniendo en cuenta unas y otras, las Juntas acordarán la reducción del tiempo del período en que se hallen, pasándoles al siguiente o le retrocederán al inferior o inferiores.

12 Hoy, que España emprende la reconquista espiritual de aquellos españoles que nos fueron arrebatados en la propia Patria por la violencia y el engaño de las fuerzas anticristianas y abre un cauce generoso para la Redención de la pena de aquellos otros que, desengañados, quieren sinceramente incorporarse a la gran comunidad familiar de todos los españoles, vuelve también los ojos a los mismos principios de piedad y de fe y a su tradición mariana, para que la ayuda del Cielo haga fecundos los esfuerzos de nuestra buena voluntad. Por ello este Ministerio, atendiendo las peticiones de varios funcionarios del Cuerpo de Prisiones, transmitidas por la Jefatura Nacional de este Servicio y la que eleva el Patronato Central para la Redención de las Penas por el Trabajo, ha tenido a bien disponer: Artículo primero. Se declara a Nuestra Señora de la Merced Patrona del Cuerpo de Prisiones, del Patronato Central y Juntas Locales para la Redención de las Penas por el Trabajo y de las Prisiones de España. Artículo segundo. El día veinticuatro de septiembre se celebrará esta festividad en todas las Prisiones, proporcionando a los reclusos aquellas alegrías compatibles con el régimen de la Prisión, concediéndoles una visita extraordinaria y sirviéndoles una comida especial. Orden de 27 de abril de 1939.

Accedió a través de una de las cinco convocadas durante el mes de marzo¹³ para familiares de víctimas de la guerra o de asesinados por rojos. Sus padres y dos de sus hermanas habían fallecido en un bombardeo al final de la contienda. Ella, que tenía entonces catorce años, y su hermana pequeña no estaban en la casa. Ahora, con veinticuatro, iba a conseguir una estabilidad que le permitiría afrontar su futuro y, también, el de su hermana.

No le fue muy difícil, la verdad. Tuvo que examinarse de 67 temas. Quince de religión, diez de geografía general, quince de historia de España y veintisiete de legislación de prisiones. Se acordaba con frecuencia de alguno de ellos como el de “los atributos de Dios”, “el pecado original y sus efectos”, “la maternidad divina de María”, “los mandamientos”, “la idea del universo, las estrellas y los planetas”, “la fauna y la flora”, “la España prerromana”, “la Reconquista” o “el Glorioso Alzamiento Nacional y los hechos principales de Armas” ..., aunque los que más le gustaron fueron los penitenciarios. Le resultaban interesantes y, no en vano, iban a serle de mayor aplicación que el resto¹⁴.

Fue destinada a la prisión provincial de Alicante, el denominado Reformatorio de Adultos, al lado del cual se encontraba la cárcel de mujeres, también conocida como Casa de Ejercicios Espirituales de los Jesuitas¹⁵, en el barrio de Benalúa.

Cuando se incorporó lo primero que le recordó el Director de la cárcel fue el objetivo último que correspondía cumplir un centro penitenciario: “la disciplina de un cuartel, la seriedad de un banco y la caridad de un convento...” Pasado el tiempo supo que esa frase se debía a Máximo Cuervo, Director General, al que los presos llamaban “el máximo cuervo” dado su ignominioso trato a los internos¹⁶.

13 Orden de 4 de marzo de 1946 por la que se convocan a oposición libre 50 plazas de Auxiliares Penitenciarios de segunda clase de la Sección Femenina del Cuerpo de Prisiones. Primera. Según dispone la Ley de 25 de agosto de 1939, las mencionadas plazas se distribuirán de la siguiente forma: 10 plazas para Caballeros Mutilados, 20 plazas para excombatientes, 5 plazas para excautivos, 5 plazas para familiares de víctimas de la guerra o de asesinados por los rojos y 10 plazas para libre elección.

(...) La oposición constará de dos ejercicios, uno escrito y otro oral, y versará sobre las siguientes materias, con arreglo a lo dispuesto en «la Orden ministerial de 31 de enero de 1944, dictada en ejecución del Decreto de 17 de diciembre de 1943, consistente, el primero, en escritura al dictado, análisis gramatical y rudimentos de Gramática Castellana, resolución de un problema de aplicación práctica de las cuatro operaciones aritméticas y el desarrollo de un tema de Religión. Segundo ejercicio (oral): Contestar a un tema, sacado a la suerte, de cada una de las siguientes asignaturas: Rudimentos de Geografía general y de España, rudimentos de Historia de España y de Legislación de Prisiones.

14 Orden de 16 de septiembre de 1943 por la que se aprueba el programa que ha de regir en el concurso-oposición para aspirantes a Guardianas del Cuerpo de Prisiones. BOE 18 de septiembre de 1943.

15 *Las cárceles de la posguerra en la provincia de Alicante. Un estudio de la represión franquista (1939-1945)*, de Juan Martínez Leal y Miguel Ors Montenegro. Alicante 1994.

16 “El general Cuervo fue premiado varias veces como auditor general y como verdadero creador del sistema de redención de penas, pero se hizo popular por el siguiente lema reproducido en las paredes de las cárceles: En nuestros establecimientos deberá presidir la disciplina de un cuartel, la seriedad de un banco y la caridad de un convento.” *El exilio interior: Cárcel y represión en la España franquista, 1939-1950*, de Gutmaro Gómez Bravo,

Decían sus compañeras que el ambiente era mucho mejor que años atrás. Que el bando aliado hubiera resultado victorioso frente a los alemanes había dulcificado, de alguna manera, la dureza del sistema. Que Franco, guiado por la inspiración divina, era muy listo y se anticipaba a lo que pudiera venir.

Pero para Raquel el trabajo consistía en un anodino transcurrir de recuentos, desayuno, patio, comida, patio, recuento, celda, compartiéndolo con las monjas, que si bien las había de todo tipo, en general servían de algún alivio y, por qué no decirlo, administraban de mejor manera uno de los servicios que tenían asignados, la alimentación, por ejemplo.¹⁷

Para muchos autores la evolución de la contienda mundial ayudó a aliviar la “violencia represiva” (Lorenzo Rubio) y facilitó diferentes reformas entre las que se destacan el Código Penal de 1944 y el Reglamento del Servicio de Prisiones de 1948, derogando el Reglamento de 1930, puesto de nuevo en vigor durante la sublevación¹⁸.

Aparentemente se daba por superada, en lo penitenciario, la excepcionalidad que supuso el muy amplio periodo de guerra, prolongado, en este sentido, nueve años más allá de su finalización.

Esta nueva reglamentación venía a reconocer entre sus principios inspiradores “*La necesidad de unificar tan diversas disposiciones; dejar sin efecto otras que tuvieron su origen en circunstancias de excepción, ya pasadas; facilitar a los funcionarios la aplicación de los preceptos reglamentarios, evitándoles tal confusión; incorporar a la reglamentación de Prisiones los principios del nuevo Estado en materia de redención de penas por el trabajo, institución que ha tomado carta de naturaleza en la vigente legislación penal, y dar, por último, un rigor científico al régimen penitenciario español, con arreglo a las más avanzadas doctrinas, que miran al delincuente como persona humana, susceptible de regeneración, mediante un tratamiento penitenciario fundado en principios de caridad cristiana, que lo aleje del peligro de la reincidencia, son circunstancias todas aquellas que aconsejan la aprobación del presente Reglamento, que facilitará el normal desarrollo y la buena marcha de un servicio de tal trascendencia en el orden moral*”.

Si bien hacía recaer el fundamento del tratamiento penitenciario en la caridad cristiana, no debe desmerecerse su significación. Empezaba a hablarse de él. En cualquier caso, no se olvidaba la fuerte impronta militar. Así, “*la formación al toque de oración será preceptiva en todas las Prisiones. Durante el mismo los reclusos permanecerán en silencio, descubiertos y firmes y los funcionarios al frente de sus secciones respectivas, en actitud de firmes también, con la mano derecha sobre la visera de la gorra. Terminada la oración comenzará el desfile por secciones, hasta los departamentos...*”.

La orientación religiosa continuó como soporte ideológico del sistema “*todos los domingos y días de precepto se dirá la Misa en la Capilla de cada Establecimiento.*

Capítulo 3. Véase igualmente *Memoria y trauma en los testimonios de la represión franquista*, de José Ignacio Álvarez Fernández. Ed. Anthropos. Barcelona.

¹⁷ Ibid. Juan Martínez Leal y Miguel Ors Montenegro.

¹⁸ <https://previa.uclm.es/Grupo/EP/IP/pdf/CesarLorenzo/Cronica%20de%20una%20pretension.pdf>

A ella tendrán obligación de asistir los vocales de la Junta de Régimen y Administración, presididos por el Director, así como todos los funcionarios de servicio, sin más excepción que aquellos que se encontrasen en los locales de los que no debe apartarse la vigilancia ni un solo momento. Los Ayudantes, Oficiales y Guardianes oirán la Misa desde el sitio que se les designe por el Director...”

Severidad, rigor extremo y una clara determinación para la consecución del sometimiento a través de la administración del temor, la denominada “mano dura”, aspectos que no deben dejar de lado el valor represivo intimidatorio de la propia pena de muerte, impuesta en procedimientos que se solventaban con una ligereza y falta de garantías absoluta, en un estado impune.

Unido todo a la ausencia de información respecto a lo que sucedía dentro de los muros de las prisiones, dato que han destacado numerosos autores: *“Es cierto que no puede entenderse la larga duración de la dictadura personal y militar del general Franco sin observar de cerca este periodo, cuando la enorme inversión de violencia produjo las rentas del miedo que la dictadura se dedicó a administrar hasta el fin de sus días; pero pese a la indiscutible preeminencia represiva de la primera década, de 1948 a 1977 median todavía casi treinta años de prisiones franquistas, de las que apenas sabemos cómo se rigieron, quiénes las comandaron, y en función de qué objetivos. Un verdadero desierto de estudios que hasta el momento, desgraciadamente, y no somos los primeros en constatar este vacío, no ha merecido la atención de los investigadores”*¹⁹. Hechos que explican, en parte, la supervivencia del régimen dictatorial.

En 1952 España recibió la visita de la Commission Internationale contre le Régime Concentrationnaire (CICRC). Los relatores tuvieron que superar enormes dificultades, tras las cuales lograron, entre otras cosas, que el estado español comenzara a realizar estadísticas un poco más elaboradas de la población reclusa. Dato importante y generalmente opaco en una dictadura. Luz y taquígrafos, si bien con numerosas deficiencias: no se hacía referencia a los niños en prisión, se constataba la existencia de alrededor de 800 personas detenidas por causas anteriores al fin de la guerra, de zonas de sombra –las denominadas prisiones judiciales, tres o cuatro por provincia-, así como prisioneros de guerra todavía en espera de juicio de trece años después del fin de la misma.

Conviene recordar que España había quedado excluida de la Organización Mundial de Naciones (ONU) por su colaboración con la Alemania nazi. De hecho el 2 de agosto de 1945 se firmó un comunicado por las potencias aliadas que establecía que *“los tres Gobiernos se sienten obligados a especificar que por su parte no apoyarán solicitud alguna que el actual Gobierno español pueda presentar para ser miembro de las Naciones Unidas”*.

Meses después, en diciembre de 1946, la Asamblea General reconocía que el Gobierno del dictador Franco *representaba una orientación fascista impuesta por la fuerza al pueblo español*, recomendando, incluso, la retirada de embajadores de España.

Para el ingreso en la ONU en 1955 se necesitó de iniciativas, puesta en marcha de procesos y *propósitos de modernización* por parte del régimen. Es en este contexto, y en lo que concierne al ámbito penitenciario, el significado de la aprobación de las Reglas

19 <https://previa.uclm.es/Grupo/EPIP/pdf/CesarLorenzo/Cronica%20de%20una%20pretension.pdf>

Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos²⁰ en el que podemos inscribir el Reglamento de los Servicios de Prisiones de febrero de 1956. Fue, en gran medida, la norma necesaria para la evolución del *estado penitenciario autoritario*.

En su artículo primero se consagra el objeto de la institución no solo a la retención y custodia, también a la labor reformadora inspirada en los principios y orientaciones de la ciencia penitenciaria.

Un propósito, sin embargo, que todavía seguirá conviviendo con la importancia conferida al culto religioso, por ejemplo, reminiscencia del nacionalcatolicismo, clave de la dictadura: la misa continuaría siendo obligatoria para todos aquellos que profesaran la religión católica y para quienes no pudieran asistir resultaba ineludible escuchar “*una lectura moral todo el tiempo que dure el Santo Sacrificio*”.

Después de una década en Alicante Raquel decidió pedir traslado a la prisión de Valencia, ciudad en la que concluiría su actividad laboral. Fue allí, cómo olvidarlo, donde tuvo que presenciar uno de los momentos más terribles de su vida: el último ajusticiamiento por garrote de una mujer en España²¹.

La dirección del centro decidió que algunas de las trabajadoras de la prisión estuvieran presentes²². No se borraría nunca de su memoria la fecha del 19 de mayo de 1959²³.

El Reglamento de 1956 tuvo una importante revisión con el Decreto 162/1968, de 25 de enero, mediante el que se modifica la clasificación de los centros²⁴, que serán

20 Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957.

Si bien según refleja Bueno Arús, la disciplina siguió siendo militarizada, las Juntas de Régimen y Administración seguían a pies juntillas las decisiones de los directores, contra quienes no cabía recurso alguno. En *Política Criminal y sistema Penal*, texto del que es coordinador Iñaki Rivera Beiras, Editorial Anthropos. pág. 130

21 La pena de muerte había sido recuperada en 1934 por el Gobierno de la II República a través de la Ley de 17 de octubre de 1934, que la preveía para los casos de robo con violencia o intimidación en las personas ejecutado por dos o más malhechores, cuando alguno de ellos llevare armas y del hecho resultase homicidio o ante determinadas lesiones. En estos supuestos, el hecho sería castigado con la pena de reclusión mayor a muerte.

22 Art. 46. La pena de muerte se ejecutará con arreglo a la Ley, a las diez horas de haber notificado al reo la señalada para la ejecución. Asistirán al acto de la ejecución: el Secretario judicial designado al efecto, los representantes de las Autoridades gubernativa y municipal, el Director de la Prisión y empleados que éste designe, el Sacerdote o Ministro de la religión e individuos de las asociaciones religiosas o de caridad que auxilien al reo, el Médico que haya de certificar el fallecimiento y tres vecinos designados por el Alcalde, si voluntariamente se prestasen a concurrir. Para acreditar la ejecución de la pena se levantará acta sucinta del hecho que suscribirán las personas que la hubieren presenciado, y cuyo original se unirá al sumario, expidiéndose por el Secretario el oportuno testimonio, que se publicará en el «Boletín Oficial» de la provincia. El cadáver podrá ser entregado para su inhumación a la familia del reo si ésta lo solicitase, pero el entierro no podrá hacerse con pompa.

23 El 19 de mayo de 1959 fue ejecutada por garrote vil Pilar Prades Santamaría (o Expósito, que de las dos formas figura el apellido). Se trató del último ajusticiamiento de una mujer en España. En el documental de Basilio Martín Patiño “*Queridísimos Verdugos*”, de una dureza y, de igual modo, de un notable valor, se da cumplida cuenta de esta ejecución, narrada por su propio verdugo y otras personas.

Se hace referencia al hecho de que el verdugo se negaba a ejecutar la pena, por tratarse de una mujer, teniendo que ser emborrachado y prácticamente llevado a la fuerza. Véase, en este sentido, la crónica Garrote vil para la envenenadora, de Pedro Costa, publicada en El País Semanal de 5 de julio de 2009. Este dramático hecho inspiró años después la película “El verdugo” de Luis García Berlanga.

24 Artículo cinco.- Los establecimientos de cumplimiento o de corrección destinados al cumplimiento de sentencias que impliquen privación de libertad comprenderán:

de régimen cerrado, para quienes se muestren hostiles o refractarios al tratamiento reformador, de régimen intermedio, para los que presenten condiciones favorables en orden a su readaptación social y de régimen abierto, para los que pueden ser considerados ya readaptados. Se define el tratamiento penitenciario, fundamentado en el estudio científico de la personalidad del sujeto, vinculando el progreso en el mismo a la evolución penitenciaria hacia unas cotas de mayor libertad y confiado a unos Servicios cualificados. Y, de igual modo, se crea, entre los hechos más destacables, la Central de Observación.

Se concreta ya el tratamiento como *“continuo y dinámico”, “dependiente de las incidencias en evolución de la personalidad del interno durante el cumplimiento de la condena”, “basado en el estudio científico de la constitución, temperamento, carácter, aptitudes y condicionamiento social del sujeto a tratar”, “con la variable utilización de métodos psiquiátricos, psicológicos, pedagógicos y sociales, según la consideración de la personalidad individual de cada interno en la aplicación de los correspondientes”*. Todo un avance.

Paso relevante, sin duda, pero habrá que esperar hasta 1970 para encontrarnos otro impulso que tanto significaría, tiempo después, en el desarrollo de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Se trata de la ley 22 de diciembre, sobre reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios. En la misma se crea el Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias con las funciones propias de su especialidad en materia de observación, clasificación y tratamiento de los internos, así como las de dirección e inspección de las Instituciones y Servicios, en los conocimientos especiales de criminología, psicología, pedagogía, psiquiatría, endocrinología, sociología y moral. En total, 170 plazas.

Una pequeña, pero significativa representación de estos técnicos, serían los encargados de colaborar en la redacción de la primera Ley orgánica de la democracia, la penitenciaria y, junto con otros compañeros y compañeras, en esos tiempos inciertos de la transición, soportarían **sobre sus espaldas profesionales y personales la edificación de la estructura de nuestro actual sistema penitenciario**. Sirva del merecido reconocimiento que, formalmente, no han tenido.

-
- a) Centros hospitalarios y asistenciales; Hospital Penitencial, Sanatorio Penitenciario Antituberculoso, Sanatorio Psiquiátrico Penitenciario, Centro Penitenciario de Maternología y Puericultura, Instituto Geriátrico Penitenciario, Centros de psicópatas, de perversos sexuales, de deficientes mentales y, en general, todos aquellos en que se preste una asistencia de carácter no específicamente penitenciario.
 - b) Establecimientos para jóvenes menores de veintiún años.
 - c) Establecimientos ordinarios, que serán de tres tipos: de régimen cerrado, para quienes se muestren hostiles o refractarios al tratamiento, de régimen intermedio, para quienes ofrezcan condiciones favorables en orden a su readaptación social, y de régimen abierto, para quienes, bien inicialmente, o bien por la evolución del tratamiento a que fueron sometidos, estén en condiciones de vivir en régimen de semilibertad.

Diciembre de 1986

Ana consiguió su plaza de psicóloga a mediados de los ochenta, con veintisiete años. Una década antes, entre 1973 y 1975, se habían incorporado las primeras Técnicas de Instituciones penitenciarias. Tres psicólogas y una jurista.

Intentaba ponerse en su lugar. No debió ser fácil. Mujer en una institución tan fuertemente masculinizada y, además, en unos cometidos que, de alguna manera, podían ser entendidos como cuestionadores del statu quo de una prisión, totalmente orientada a la custodia, a la vigilancia, al control, que de forma histórica y fundamentalmente no había tenido otra finalidad que el apartamiento social, que los individuos entraran y no salieran antes de haber cumplido su condena, sin otorgar excesiva importancia -por no decir ninguna- a la modificación de la persona reclusa.

Parecía que las cosas empezaban a cambiar. Unos meses antes de empezar su preparación como opositora había conocido a través de la prensa la noticia del nombramiento de la primera mujer directora de una prisión de hombres²⁵. De alguna forma se sintió emocionada.

Poco tardó en darse cuenta de que el camino no sería sencillo.

El director de la primera prisión a la que fue destinada le dijo “tú tranquila, no hacen nada -refiriéndose a los presos- y, además, ya les he dicho a los funcionarios y los jefes de servicio que no te dejen sola, que estén pendientes de ti. Tú no te quedes sola con los internos. Siempre, siempre, con un funcionario...”.

Cuando escuchó esto no supo qué decir inmediatamente. Se sorprendió de que ese mismo comentario no fuera dicho a sus compañeros. Esa mezcla de paternalismo, prevención y suspicacia suponían a Ana mucho más que incomodidad. Malestar que, sin embargo, no tenía en contacto con los presos, desde luego, situación por la que no sufría ningún tipo de resquemor.

Al principio realizaba las entrevistas con la puerta abierta y un funcionario pendiente. A sus colegas hombres no les pasaba lo mismo. Duró poco. Decidió imponer su criterio y, al menos, las resistencias fueron desapareciendo. No así la desconfianza, que era en muchos casos, evidente.

Claro que algo parecido ocurría con los informes, propuestas, etc., en los que participaba como miembro de los denominados entonces equipos de observación y tratamiento.

²⁵ Mercedes Jabardo, la primera mujer nombrada en España para dirigir una prisión de hombres. El País, 11 de mayo de 1984.

A pesar de que la reglamentación hacía depender el régimen penitenciario, la seguridad y custodia, del tratamiento, lo cierto es que buena parte de las decisiones más trascendentes sobre las personas reclusas dependían del acuerdo o aprobación de la Junta de Régimen y Administración, en la que la presencia del equipo de observación y tratamiento, sin contar al Director (las escasas veces que acudía), se reducía a la persona que ostentara la subdirección o jefatura del mismo. Es decir, en su composición mínima, solo uno de los siete votos posibles²⁶.

Había vivido esta circunstancia varias ocasiones en sus asistencias a las reuniones de la Junta de Régimen como jefa de equipo votada por sus compañeros ante la vacante en la subdirección de tratamiento.

Todo cambiaría de manera notable años después con la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996 y la desaparición de la Junta de Régimen y Administración: estas funciones serían asumidas por las Juntas de Tratamiento, con una composición claramente más técnica.

Ana desarrolló toda su carrera laboral habiendo estado destinada en tres centros penitenciarios distintos. Ahora, en 2019, cuando llegaba la posibilidad de plantearse la jubilación anticipada reflexionaba sobre su trayectoria profesional.

Se sentía razonablemente satisfecha. No había sido nombrada ni subdirectora, ni directora, ni tampoco tuvo ocasión de ocupar ningún otro puesto directivo o de gestión en los servicios centrales de la Dirección General o Secretaría General, según la época.

Evidentemente compañeras suyas, cada vez más, y compañeros sí accedieron a esos puestos, desempeñando funciones directivas.

La verdad es que a ella no le había dado tiempo. Cuatro embarazos, dos hijas y un hijo, guarderías, enfermedades, colegios, reuniones, los cuidados a los demás (su suegro, su madre), las responsabilidades familiares y domésticas, no compartidas por su marido, habían condicionado notablemente su itinerario profesional. No lo pensaba como un reproche, crítica o reivindicación. Al principio sí. En este momento lo hacía de manera simplemente descriptiva.

Su interés inicial por participar en acciones formativas, seminarios, congresos, por asistir a reuniones, encuentros, había ido decayendo. A veces la oportunidad se perdía al encontrarse en excedencia o de baja maternal. En ocasiones

26 Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. Artículo 262.1.- Para la uniforme aplicación del régimen penitenciario, buen gobierno de los Establecimientos y recta gestión económica de los mismos, existirá en cada uno de ellos una Junta de Régimen y Administración, presidida por el Director, con los siguientes vocales: el o los Subdirectores, de entre los que actuará como Secretario el Subdirector Jefe de la Oficina de Régimen; el Administrador, el Jefe de Servicios más antiguo en el puesto, y dos funcionarios elegidos por la plantilla cada año.

por no tener quién se ocupara de acudir a la guardería o al colegio a por sus hijos. Casi siempre existía un problema.

Las circunstancias habían sido esas. Injustas, desde luego. Hoy día era distinto. Un poco. Cuando su tren se acercaba a la última estación. Justo en ese momento en el que una se da cuenta de que la máquina disminuye la velocidad lentamente. Una mezcla de satisfacción e impotencia mientras se preparaba para el fin del viaje.

2019

Sraga había leído con interés el artículo. En él se describían situaciones probablemente desconocidas para muchas personas y realidades que, a buen seguro, ya estaban superadas. O eso creía.

Confiaba en que ella, de procedencia extranjera, de piel oscura, de tradiciones religiosas distintas a las habituales en España, no tuviera excesivas dificultades para labrarse un itinerario profesional dentro de la Institución penitenciaria.

Su situación personal suponía tener que dedicar tiempo a su hija y no quería que esto acarreará problemas para poder conseguir sus pretensiones. Estaba convencida de que podría realizar cursos formativos y que los horarios serían compatibles con las necesarias obligaciones derivadas de la conciliación familiar. Que la jornada de trabajo no se erigiría en una dificultad que supusiera desatender su papel de madre, cuidar de su niña si enfermaba, acudir a las reuniones del colegio...

Que, de alguna forma, se contemplaría un equilibrio entre la esfera profesional y la personal. Tal vez sería posible acumular horas de trabajo y disponer de un “banco de tiempo libre” al que acudir en caso de necesidad...

Cada vez existía más equilibrio entre trabajadoras y trabajadores dentro de la Institución penitenciaria. Eso lo sabía. Las promociones se equiparaban en este sentido²⁷. En algunos casos, con mayor presencia femenina, como pasaba

²⁷ La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su Disposición Adicional Trigésima, deja extinguidas las escalas masculina y femenina del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones penitenciarias, unificando ambas escalas. El Real Decreto 1836/2008, de 8 de noviembre, por el que se establecen criterios para la aplicación de la integración de las extintas escalas masculina y femenina del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, establece que la Administración General del Estado incluirá en la relación de puestos de trabajo de los centros penitenciarios y centros de inserción social un número de puestos del área de vigilancia como reserva mínima para su desempeño por personal funcionario de un sexo determinado; en todo caso, los puestos objeto de reserva no podrán superar el 40%.

Esta decisión no estuvo exenta de polémica. A modo de ejemplo la noticia publicada el 20 de diciembre de 2009 por *La Opinión de A Coruña* bajo el titular *El Gobierno obliga a las funcionarias de prisiones a trabajar con reclusos varones*:

Las funcionarias de prisiones están en pie de guerra. Y no lo hacen para exigir mejoras laborales. Su única exi-

en el Cuerpo Superior²⁸. Lo había leído. También se lo habían dicho otras compañeras de oposición.

Sin embargo, las noticias que le llegaban por parte de personas que ya estaban trabajando dentro reflejaban una imagen en la que aún el peso de las mujeres no era el que Sraga deseaba.

¿Cuántas encargadas de vigilancia habría en un Departamento de régimen cerrado? ¿Cuántas funcionarias harían servicio de vigilancia allí? ¿Habría muchas mujeres como Jefas de servicios de información y control operativo?

Hasta en las informaciones de la televisión que afectaban a las prisiones seguía viéndose ese componente masculinizado. Casi siempre aparecían en la pantalla directores²⁹, hombres, representantes sindicales, hombres, opinadores de lo penitenciario, hombres... Incluso cuando hablaban de población reclusa normalmente se referían a...hombres...

En fin, no se desanimaba.

Estaba segura de que todo iría bien. De que no existiría ninguna diferencia, por su condición de mujer, de madre. El trato que recibiría y las oportunidades que tendría serían las mismas que cualquiera que su condición fuera de hombre, de padre y trabajara a su lado.

Claro que eso dependería, también, de que en esos casos desempeñaran sus roles de la misma forma. Hecho que, generalmente, no se daba.

Pensaba que, tal vez, en el 50 aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria alguien escribiría de nuevo sobre este tema. Solo quedaban diez años.

En esta ocasión lo había hecho un hombre. En 2029 podría ser una mujer.

Quizá fuese a ella a quien le tocara describir la situación de las trabajadoras en prisión. De todas. También, desde luego, de las internas.

gencia pasa por que Instituciones Penitenciarias “respete” el puesto de trabajo al que optaron: una plaza en el módulo de mujeres. Son unas 2.000 afectadas en España, 70 de ellas en Galicia, que llegaron a Prisiones antes del año 2007 y que opositaron por la escala femenina. Es decir, aprobaron una plaza destinada a trabajar sólo con reclusas. Pero un real decreto de la ley de igualdad, en vigor desde enero de este año, las obligará a prestar servicios también en los módulos de hombres ya que establece la unificación de escalas con carácter retroactivo. A diciembre de 2018, los funcionarios del grupo C-1 representaban el 76.5% y las funcionarias el 23.5%.

28 En el grupo A-1, un 45.9% de hombres y un 54.1% de mujeres.

29 Con los datos a diciembre de 2018, el 59% de las direcciones del grupo A-1 son ocupadas por hombres frente al 41% que son mujeres. Porcentajes lejos de la representación por sexo en este Grupo de clasificación. Analizando el total de puestos directivos que puede ocupar el grupo A-1, el 48.5% son hombres y el 51.5 5 mujeres, dato que se explica por la mayor presencia femenina en las subdirecciones de tratamiento (62% del total). En el grupo A-2, el 95.5% de los Directores son hombres y el 4.5%, mujeres. De la totalidad de puestos directivos que pueden ocupar, el 86.7% son hombres y el 13.3% mujeres. En el grupo A-2, el 65.5% son hombres y el 34.5 mujeres.

María Yela García

Psicóloga del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Psicología en el medio penitenciario

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- MARCO LEGAL Y FUNCIONES. III.- ¿CON QUIÉN Y QUIÉNES TRABAJAMOS?. IV.- EVALUACIÓN. V.- ITINERARIO GENERAL DE LAS PERSONAS PRESAS. VI.- UN MODELO DE INTERVENCIÓN POR OBJETIVOS A CORTO, MEDIO Y LARGO PLAZO. VII.- VALORACIÓN CRÍTICA, SOMBRAS Y LUCES. VIII.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

“El diálogo terapéutico no es una batalla para convencer al paciente de la bondad de nuestros planteamientos acerca de su vida, sino para ayudarlo a comprenderse a sí mismo, a crecer como persona y a construir su propio proyecto de futuro.”

(Jesús Valverde)

I.- INTRODUCCIÓN

Corría el año 1968. Entre los muchos cambios que nos trajo ese año, un psicólogo llamado Jesús Alarcón Bravo se proponía trabajar con personas penadas intentando dar pautas de crecimiento personal. La Ley 38/70, de 22 de diciembre, creó el Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias para poder contar con una serie de especialistas y realizar Tratamiento Penitenciario. Cincuenta años después, 400 profesionales de la Psicología realizamos nuestro trabajo desde la certeza de que cuanto más avanza una persona que se encuentra presa, más lo hace la comunidad, y que intervenir con ella puede evitar futuras víctimas.

El espíritu de reforma que vivíamos caló lo suficientemente como para que, tras la Constitución de 1978, surgiera la Ley Orgánica General Penitenciaria L.O.G.P. 1/79, de 26 de septiembre, la primera ley democrática, que tanto en su art. 1º, como en el 25.2 de la Constitución, señala como fines de la pena la reinserción además de la custodia.

De ello hace 40 años y celebro esta oportunidad para agradecer a quienes la posibilitaron y reflexionar en el recorrido transversal realizado, así como en las mejoras a introducir.

¿Cómo abordar esta suprameta de rehabilitar? Ya desde el primer día de internamiento nos dedicamos a intentar preparar para la libertad y para su adaptación posterior. Vienen de la sociedad por lo que con ella es con quien debemos compartir dicha tarea.

Siendo adolescente en la etapa de la Transición política, me impactó ver por televisión imágenes de internos subidos al tejado durante motines, reivindicando amnistía y libertad. Nunca antes me había fijado en ellos. Mi padre comentó que requerían de nuestra escucha y orientación. En ese instante nació mi vocación profesional.

Algunos maestros (Bayón, Bueno Arús, Corrochano, García Valdés, Rodríguez Suárez, Valverde...), algunas reflexiones, películas, canciones y experiencias (entrar como voluntaria a dar clases de idiomas y teatro en el Centro Penitenciario de Carabanchel) marcaron mi futuro laboral.

II.- MARCO LEGAL Y FUNCIONES

- El Reglamento Penitenciario del año 1981, señala en el art. 282 nuestras **funciones**:
- Estudiar la personalidad de los internos.
- Aplicar y corregir las pruebas psicológicas.
- Asistir como vocal a las Juntas de Tratamiento.
- Estudiar los informes recabados de los funcionarios de vigilancia así como de educadores, profesores..., basados en la observación directa del comportamiento del interno.
- Ejercer la tarea de Psicología Industrial y Pedagógica respecto a los talleres y a la escuela del centro.
- Ejecutar los métodos de tratamiento de naturaleza psicológica señalados para cada uno, en especial los de asesoramiento individual y en grupo, según la especialización de cada profesional.
- Redacción del informe ya sea para permisos, traslados, clasificaciones de grado, aplazamiento de correcciones disciplinarias, etc.
- Debe, además, respetar los derechos constitucionales, legales y reglamentarios y seguir las líneas de actuación señaladas por la Secretaría General de II.PP.

Para la consecución de la finalidad resocializadora de la pena privativa de libertad, la Administración Penitenciaria diseña programas formativos, una vez realizado el oportuno estudio diagnóstico, orientados a desarrollar aptitudes y compensar carencias, así como potenciar contactos con el exterior, contando con los recursos de la comunidad como instrumentos fundamentales en las tareas de reinserción.

La ley explica en el art. 62 **los principios inspiradores del tratamiento penitenciario**:

- a) Se basará en el estudio científico de la personalidad (carácter, aptitudes, actitudes, etc...) que se recogerá en el protocolo del interno.
- b) Guardará relación directa con un diagnóstico de personalidad criminal y con un juicio pronóstico inicial.

- c) Será individualizado.
- d) Complejo (pluridisciplinar).
- e) Programado
- f) De carácter continuo y dinámico (según la evolución).

El campo de nuestra actuación es muy amplio y abarca prácticamente todas las áreas de la Psicología Aplicada:

A) Pericial: informes a Juzgados previos al juicio, diagnóstico y clasificación penitenciaria una vez recaída condena analizando la evolución de cada persona de cara a indultos, a permisos de salida y a adelantamiento de la libertad.

B) Tratamiento: elaboración y ejecución de programas, que se revisan por el Equipo al menos cada seis meses, en los que se incluye una propuesta de intervención en las áreas que se precise.

C) Otras: El profesional de la Psicología también interviene en la programación y planificación del trabajo del Equipo en el centro; realiza contactos con recursos externos y medios de comunicación, colabora en la organización de actividades culturales con motivo de festividades; acompaña en algunas salidas de permiso, da charlas en centros externos junto a las personas que cumplen condena acerca de temas relacionados con la prisión, así como clases a nuevas promociones de compañeros, asume labores de Subdirección de Tratamiento, confecciona memorias, colabora en tareas de investigación y desarrolla incluso, en algunos casos, funciones de Dirección e Inspección de los establecimientos penitenciarios.

Existe un profundo escepticismo social hacia la doble labor encomendada a la institución penitenciaria. Se alaba la ley, susceptible de revisión, pero no estamos satisfechos del desarrollo de la misma. Existen mitos, desconocimiento y errores acerca de las actuaciones de nuestra institución. Tenemos tasas más elevadas de internamiento a la vez que menos porcentaje de delitos respecto a los países de referencia, aunque la población externa y los medios de comunicación piensen y repitan lo contrario.

Todo acto humano conlleva una consecuencia, por lo que también la comisión de delitos debe conllevarla y los profesionales de la Psicología en el medio penitenciario, que trabajamos con personas penadas por hechos que la legislación tipifica como delito, intentamos ofrecer pautas de evolución personal, redefinición de objetivos vitales y cambio.

Contribuimos a que aprendan a reconocer y reparar el daño hecho, a que descubran, valoren y diseñen junto a nosotros un proyecto más adaptado, a que pasen de ser agentes pasivos, sintiéndose víctimas en ocasiones, a ser actores y sujetos activos. Como indicaba R. M. Rilke: “procuramos convertir las piedras en peldaños”.

Para ahondar en las causas y tipología de la delincuencia, en la función histórica de la privación de libertad y sus efectos, en la reforma democrática penitenciaria, en el encuentro terapéutico, los programas y las herramientas de evaluación, se puede consultar anteriores publicaciones que incluyo en las referencias bibliográficas y también otros capítulos de esta obra.

Nuestro trabajo requiere una aplicación compleja y difícil porque complejas somos las personas; aplicación en la que los esfuerzos no se traducen siempre en avan-

ces, lo que también hay que tener en cuenta en el desarrollo de nuestra profesión ya que somos seres humanos trabajando con seres humanos en medio de una dureza ambiental que genera desconfianza recíproca y posible desgaste o frustración. A ello unimos exceso de tareas burocráticas, insuficiencia de personal, urgencia en la toma de decisiones complejas y necesidad de mayor reciclaje para encontrar el sentido y la grandeza de nuestro quehacer diario.

III.- ¿CON QUIÉN Y QUIÉNES TRABAJAMOS?

Cada una de las personas con la que intervenimos es diferente, como distintos son los delitos que cometen, sus trayectorias vitales, actitudes y aptitudes, la manera de enfrentarse a la prisión y sus grupos de referencia, por lo que es necesario huir de generalizaciones y etiquetajes en nuestra intervención. Son personas que han herido pero también muchas están heridas, e incluso alguna, manifiesta anomalía psicológica severa.

En general, suelen presentar problemas sociales o inmadurez personal: fracaso escolar, drogodependencia, carencias afectivas, culturales y económicas, acumulación de fracasos vitales, baja autoestima o escaso control de impulsos.

En estos 40 años observamos cambios en el perfil de las personas internas en prisión, ligados en parte, a que también ha variado la tipificación de delitos (violencia de género y también familiar, económicos, seguridad vial, contra la salud pública, de discriminación y odio, vinculados a la red y a la ecología).

En la actualidad contamos con 59.000 personas presas, un 8% de mujeres, un 24% en situación preventiva, viniendo el 35% del extranjero. Cumplen en primer grado (el más restrictivo) el 2% del total, el 78% en segundo grado, y en tercer grado (abierto), el 20%. El 40% cuenta entre 32 y 45 años de edad. Respecto al delito el 40% lo ha cometido contra el patrimonio, el 20% contra la salud pública, el 6% contra la libertad sexual, el 7% cumple por homicidio, el 6% por lesiones, el 9% por violencia de género, y por otros variados: seguridad vial, contra el orden público..., el 12% restante.

Al hablar de la prisión, respuesta social severa, relativamente reciente, y claro avance respecto a anteriores modalidades: mutilaciones, penas de muerte, etc, estamos hablando de problemas y vivencias extremas: falta de libertad, procesos de alejamiento de personas de referencia, temor, soledad, monotonía, desconfianza, y en algunos casos, drogas, drogas, enfermedad e incluso suicidio, peleas y muerte. La prisión es un lugar de convivencia obligada (y olvidada salvo por parte de los familiares o los que intervenimos como trabajadores o colaboradores) donde la vida parece pararse. Se percibe una rutina olfativa, visual, auditiva que J. Ríos (1998) describe muy acertadamente: *"Al año se vive cada día, 365 lo mismo"*. Hemos de intentar por todos los medios que no se incrementen los problemas en una espiral de difícil solución.

¿Es el encierro por sí mismo aleccionador o sólo contribuye a la despersonalización de los que lo sufren? ¿Podemos contribuir a que este tiempo de prisión se convierta en una etapa de pausa, balance y reconsideración a partir de la cual alcance la persona que está presa a vislumbrar otras opciones de vida? ¡Qué importante, difícil y paradójico es despertar "sentido" a los días, a las actividades y a los pensamientos en personas que desean "que pase la vida cuanto antes"!

Trabajamos en Instituciones Penitenciarias alrededor de 24.000 empleados públicos en diferentes cometidos tales como: tareas de vigilancia, de tipo administrativo, formativo, laboral, sanitario, directivo y de Tratamiento.

En la tesis doctoral de J. Valverde (1991), se puede encontrar una diferenciación interesante entre conceptos relacionados tales como: marginación, inadaptación, anormalidad, desviación, delincuencia, etc. Él denomina delincuente, no ya a quién no participa de los valores y normas de nuestra sociedad (quién es considerado un inadaptado), sino a aquella persona cuya conducta entra en abierto enfrentamiento con ella. Expone una serie de dificultades y **factores de riesgo** que tenemos que tener en cuenta a la hora de trabajar:

- Incertidumbre y desasosiego ante la situación penitenciaria.
- Desmotivación, pasividad y abandono físico y psíquico.
- Soledad pese al hacinamiento e incapacidad para valorar el lado positivo de estar sólo.
- Atribución externa y aparente falta de conciencia de sus problemas y de empatía.
- Tendencia a la simulación y a la justificación.
- Ausencia de control y de expectativas de futuro, que genera Indefensión Aprendida según nos enseñó M. Seligman.
- Dificultades para demorar gratificaciones y para analizar y resolver problemas sin acudir a psicotrópicos.
- “Caparazón” de frialdad bajo el que existen personas vulnerables y frágiles.
- Rabia contenida por el miedo latente que se vive en el “microambiente de riesgo” que conlleva la convivencia carcelaria y a la impotencia que sienten ante la ausencia de control de su propia vida.
- Conformidad grupal y autoafirmación agresiva, como mecanismos de supervivencia en la prisión (“prisionización”) que supone en muchos casos desadaptación futura en libertad (“no encajo aquí dentro ni afuera”).
- Asunción del delito como realización “laboral” alternativa.
- Alteraciones afectivas: sobredemanda, dependencia, sumisión, desconfianza; ausencia de vivencias de ser valorados o aceptados (más allá de su grupo de iguales y fuera de sus actividades ilícitas). Es frecuente observar cómo se condenan a sí mismos de manera destructiva y cuánto les cuesta encajar e interpretar una aprobación y valorar un logro.
- Escasa capacidad de juicio y planificación para alcanzar los objetivos definitivos.
- Rigidez, resentimiento y autoritarismo.
- Precocidad sexual.
- Asunción de responsabilidades para las que no están preparados.
- Falta de sentido de realidad y de análisis de las consecuencias de sus acciones.
- Incapacidad de sometimiento a la autoridad.
- Egocentrismo.

- Carencia del sentimiento de culpabilidad.
- Actitud hostil y escaso autocontrol.
- Mentira sistemática.
- Derroche económico.
- Relato frívolo de sus experiencias acentuando valores de fuerza a la par que sentimientos de frustración e inferioridad.
- Dificultad para expresar emociones y frialdad afectiva.
- Ansiedad e hiperactividad.
- Incapacidad para establecer y mantener relaciones profundas.
- Aislamiento social o reducción en el número de amistades.
- Despreocupación por los derechos de los demás, en cuanto puedan interferir en la propia satisfacción personal.
- Oscilaciones de humor.
- Aprendizaje escolar deficiente y desorientación laboral.
- Limitación de recursos intelectuales y de habilidades sociales (aunque no todos carecen de habilidades, sino todo lo contrario).
- Escasa gratificación o promoción en el área laboral.
- Educación laxa o estricta por parte de los padres.
- Problemas de alimentación.
- Problemas familiares (abandono afectivo y otros).
- Deterioro por drogodependencia.

Pese a las características negativas señaladas, también existen indicadores de **comportamiento positivos** que potenciar para su reconstrucción como personas.

Retos y dificultades que en otros contextos sería más factible resolver, en la prisión adquieren mayor problema, ya que la persona presa no solamente vive en la cárcel, sino que vive la cárcel, por lo que **a veces incluso saliendo de prisión, esta no sale de sus vidas**. Suele vivir cualquier indicación o norma como agresión inicial, y como provocación o humillación las demoras y las complicaciones que se producen en el engranaje penitenciario diario.

A la vez cada día observamos gestos de esfuerzo, compañerismo y empatía en la población con la que trabajamos. Nuestra compañera Z. Altamirano (2012) nos indica que *“es necesario considerar los potenciales humanos como un factor que puede ser preponderante en los periodos de crisis para el crecimiento y madurez del individuo”*. Nos explica cómo reforzar para propiciar mejor clima social e incluso bienestar personal en un medio hostil como es el penitenciario. Los avances realizados por la Psicología Positiva en estos últimos años nos resultan muy útiles en nuestro trabajo.

Los profesionales de la institución penitenciaria somos mediadores entre la comunidad y el interno y nos apoyamos en varios pilares, entre los que cabe señalar: formación, habilidades de comunicación, técnicas de autocontrol y de trabajo en equipo, que se

enriquece con la diversidad, “discrepando en armonía”, desafío a veces muy difícil como nos enseñaba el profesor Mariano Yela.

Nuestra vida laboral transcurre intentando potenciar **factores de protección** tales como: adquisición de competencias sociales y acercamiento a la realidad de la víctima, respetando sus ritmos y sus silencios. Hay quienes intentan explicarse el motivo de su delito, tomar conciencia de sus problemas y de los que ellos han creado y replantearse un futuro diferente. Caer en la cuenta de nuestra fragilidad y sobreponerse a la adversidad nos fortalece e impulsa a mejorar y a descubrir nuevos recursos internos ignorados, como señala J. Urra: *“los obstáculos, suelen ser guía en momentos de oscuridad, como manifiestan las personas ciegas”*.

Las prisiones no suelen ejercer por sí mismas efectos terapéuticos, aunque en ocasiones observamos una mejora fruto de regular horarios, alimentación y otros cuidados relacionados con el consumo de tóxicos, e incluso cierta maduración por inercia biológica y por las vivencias allí experimentadas. Pero los avances más bien dependen de programas planificados que cubren objetivos realistas tras una correcta evaluación, adaptados a las capacidades e intereses de cada persona y de los medios materiales y humanos existentes. Para profundizar en ello remito a V. Garrido (1998).

IV. EVALUACIÓN

La herramienta de trabajo que utilizamos más frecuentemente los profesionales es la entrevista semiestructurada, existiendo diferentes situaciones de encuentro con la persona interna:

1. ENTREVISTA DE INGRESO.
2. CLASIFICACIÓN INICIAL.
3. REVISIÓN DE GRADO Y PROGRAMA DE TRATAMIENTO.
4. PERMISO DE SALIDA.
5. ENTREVISTA EN CRISIS: en situaciones difíciles: depresión, preparación de juicio, temor que en ocasiones supone la salida de libertad, comunicación de noticias complejas (enfermedad severa, fallecimiento de familiares, etc.).
6. PERITAJE PSICOLÓGICO.
7. A DEMANDA DE LA PERSONA INTERESADA.

ÁREAS A ABORDAR:

- Datos personales: lugar y fecha de nacimiento.
- Relaciones significativas, afectos y apoyo social.
- Trayectoria vital/procesos de socialización.
 - Internamientos en Centros.
 - Aspectos académicos, formativos, laborales y ocupacionales.
 - Historia relacionada con drogodependencia.
 - Proceso delictual: atribución y versión del delito.

- Nivel de inteligencia.
- Aptitudes, intereses y motivaciones.
- Madurez y equilibrio personal: autoestima, autocontrol, habilidades sociales, capacidad de iniciativa, ansiedad, depresión...
- Aspectos penitenciarios:
 - Información respecto a situación penal: condena, normativa.
 - Libertad provisional en el exterior.
 - Presentación voluntaria.
 - Tiempo de prisión continuada.
 - Adaptación al medio y demandas.
 - Expectativas respecto del Centro.
 - Programa de tratamiento.
 - Salidas de permiso.
- Proyecto vital futuro.

Con los datos recabados se confecciona un informe para entregar a la Junta de Tratamiento o al Juzgado correspondiente, indicado las técnicas de diagnóstico utilizadas así como la valoración y finalidad del estudio.

Además de la entrevista, el psicólogo se apoya en otras vías de información:

1. Técnicas de observación e informes de funcionarios de vigilancia o de otros profesionales del Centro.

2. Técnicas de exploración de:

-Inteligencia (test de Raven, Alexander, D-48, Wais, etc).

-Personalidad: MCMI-III Millon, IGPF-Catell, EPQ-Eysenck, MMPI-2 de Hathaway y Mckinley, Escalas de 16PF-5-Cattell, Inventario de depresión de Beck o de Ansiedad (STAI) de Spielberg, Índices de SCL-90-R de Derogatis.

-Guías de valoración del Riesgo, adaptadas a nuestra población: de Violencia de Género SARA-adaptación de Andrés-Pueyo, de delitos sexuales SVR-20 de Andrés-Pueyo y Boer, de comportamiento violento HCR-20 de Hare, etc.

3. Expediente penitenciario: Testimonio de sentencia.

4. Protocolo de Tratamiento.

5. Personas vinculadas desde el exterior con la persona interna.

DISTRIBUCIÓN TEMPORAL (SEMANAL) DEL TRABAJO:

1. Entrevistas de diagnóstico/orientación: 13 horas.

2. Redacción de informes y burocracia (estudio de protocolos, actualización de altas y bajas): 9 horas.

3. Terapias individuales y/o grupales: 8 horas.

4. Reuniones de Equipo o colaboradores, Junta: 7 horas.

V. ITINERARIO GENERAL DE LAS PERSONAS PRESAS

1. **El ingreso** en un Establecimiento Penitenciario:

Cuando una persona entra en prisión comienza el proceso de acogida para amortiguar el impacto y los mitos que conlleva, especialmente si es la primera vez.

El objetivo fundamental de nuestra evaluación es detectar si existen problemas psicológicos y diagnosticar psicopatía (ver protocolo RisCanvi de Andrés-Pueyo). Hay quien no requiere intervención psicológica más allá del primer contacto de orientación, por lo que, derivados a otros profesionales (educador, trabajador social, jurista, sanitario, orientador laboral...), será informado de su situación y de recursos intra y extrapenitenciarios. En los casos en los que se detecta niveles significativos de ansiedad, depresión, impacto o trastorno psicológico grave, u otros problemas que pudieran llevar al individuo a desarrollar conductas autolíticas, se estudia la procedencia o no de aplicación del Programa de Prevención de Suicidios, que también puede ser prescrito en cualquier momento de la estancia en prisión ante determinados acontecimientos sobrevenidos (pérdidas familiares recientes, drogodependencias activas, variaciones en la situación penal/ penitenciaria) que provocan desestabilización.

En esta primera fase de acogida y bloqueo generalizado, los objetivos prioritarios de la intervención se centran en las necesidades fisiológicas, de seguridad y de información del individuo, en el “aquí y ahora” (como nos enseñan las técnicas de Mindfulness), intentando identificar **sus** preocupaciones fundamentalmente a través de la escucha y la observación. Nuestra labor consiste en ayudar a pensar, a sentir y a actuar, encajando las diferentes piezas del rompecabezas en el que se encuentra inmerso. Hemos de transformar su demanda en “problema resoluble”. Para ello diseñamos un plan de trabajo biopsicosocial consensuado: PROGRAMA INDIVIDUALIZADO DE TRATAMIENTO -PIT-, a modo de “contrato” y conforme a sus necesidades y posibilidades.

Una UNIDAD MIXTA formada por profesionales así como colaboradores y una Comisión de internos de referencia, (agentes de información) da a conocer, entre otros asuntos, el horario y las normas de convivencia en los módulos (no solamente en los llamados de “Respeto”), entrega un tríptico informativo y potencia la creación de un clima social que promueve y motiva conductas de autogestión e incorporación a actividades deportivas, formativas, laborales y terapéuticas.

2. La clasificación inicial: se produce cuando el Centro Penitenciario recibe el testimonio de sentencia en el cual se condena con pena privativa de libertad a una persona. La Junta de Tratamiento realiza una propuesta de Clasificación y el Centro Directivo concede un grado de tratamiento entre los tres que existen y un destino de cumplimiento. En ese momento suele acabar un periodo de incertidumbre considerable (la etapa preventiva), aunque comienzan nuevos retos.

Caso de no estar de acuerdo, quien cumple condena puede recurrir al Juez de Vigilancia Penitenciaria cualquier decisión.

3. Revisión de grado: la Junta de Tratamiento cada seis meses como plazo máximo, estudia su evolución para analizar si se están cumpliendo los objetivos señalados en el PIT, pudiendo modificarse en función de la evolución del interno o del surgimiento de nuevas necesidades. La revisión puede suponer tanto la continuidad en el mismo grado de tratamiento, como regresión o progresión, hasta la nueva revisión

que se hará en un plazo máximo de seis meses (salvo en primer grado, cuyos plazos son menores).

4. Los permisos de salida: suponen una herramienta útil en el itinerario del interno. Antes se informa de la conveniencia o no de salir y después de hacerlo, se evalúa la repercusión de la salida. En alguno de los Centros donde he trabajado creamos grupos específicos durante tres meses para abordar esta realidad, aportando quienes ya disfrutaban de salidas su experiencia a quienes las estaban preparando.

5. Tercer grado y libertad condicional: Aunque se pueda cumplir directamente en tercer grado de tratamiento en casi todos los casos, con frecuencia se accede a él tras haber disfrutado varios permisos de salida.

En este grado abierto, unas personas realizan programas de intervención psicoeducativa y laboral pernoctando en el Centro de Inserción Social-CIS-, otras viven en pisos (Unidades de madres, de estudiantes y granjas terapéuticas por problemas de drogodependencia), hay quienes sufren enfermedades incurables y residen en acogida externa, también derivamos población reclusa extranjera que solicita cumplir pena en sus países de origen. Otra modalidad la constituye llevar dispositivo telemático.

El tercer grado es el momento de que “resuelvan fuera los conflictos generados fuera”, generalizando las herramientas adquiridas, el momento de la 2ª oportunidad, sin que por ello se incrementen significativamente los riesgos ni la conflictividad social, a pesar de que contamos con que toda conducta humana arrastra incertidumbre.

Por último, el itinerario penitenciario suele terminar en la llamada libertad condicional, viviendo en el exterior hasta la conclusión de la pena, con los oportunos seguimientos.

Estas fases de cumplimiento, llenas de proyectos, ilusiones, dificultades y retos, pone diariamente a prueba los recursos de madurez y responsabilidad de quienes tienen acceso a ellas.

Tras años de experiencia se ha mostrado este grado abierto y la intervención realizada, como los medios más eficaces de prevención de la reincidencia.

Vamos superando el escepticismo que existía hacia la utilidad de nuestro trabajo gracias a la validez de los estudios de reincidencia. Los índices de fracaso disminuyen significativamente cuando han pasado por esta fase abierta del proceso penitenciario y han recibido intervención específica, como indican investigadores diversos: A. Andrés-Pueyo (2017), E. Echeburúa (1994), V. Garrido Genovés (1980, 1982, 1993 y 1998) y S. Redondo (1983, 1992, 1993).

VI.- UN MODELO DE INTERVENCIÓN POR OBJETIVOS A CORTO, MEDIO Y LARGO PLAZO

En mis diferentes destinos he desarrollado distintos programas específicos según las necesidades que iba encontrando: Atención VIH-SIDA, Escuela Familiar en el Módulo de Aranjuez, Preparación para los Permisos y la Vida en Libertad, Resolución de Conflictos y Justicia Restaurativa, Empoderamiento de la Mujer, además de los generales (ver capítulo de Programas).

El modelo que presento a continuación, es el usual que he implementado en los diferentes centros en los que he trabajado, según las orientaciones de A. Maslow (1976). Utilizo técnicas tales como: textos de lectura crítica, Currículum de Humanidades e indicaciones de Pensamiento Prosocial de la Universidad de Valencia, pautas psicodramáticas, terapia racional-emotiva, métodos de discusión y análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades), talleres de teatro, cineforums, expresión escrita o por radio, dibujo creativo, música, contacto con la naturaleza, relajación, tanto a nivel individual como grupal, colaborando estrechamente con otros profesionales del centro y del exterior.

1ª Atención a corto plazo:

- Área salud: higiene, nutrición, sueño, ejercicio físico, medicación, abuso de sustancias tóxicas y estabilidad anímica.
- Área ocupacional formativa: atención a tiempo de ocio e intereses, información penal-penitenciaria, cursos de preparación cultural y laboral
- Área social: contacto con fuentes de apoyo exteriores (relevancia de la figura de la madre).

2ª A medio plazo:

- Desarrollo de un trabajo remunerado con el que podrá adquirir mayor confianza en sus capacidades de rendimiento y de previsión-ahorro.
- Entrenamiento en habilidades sociales y expresión emocional para encajar noticias y sentimientos de distinto signo, aprendiendo a no eliminar sino canalizar enfados, temores, tristezas, celos, alegrías, afectos, discrepancias (muy importante en un colectivo generalmente pasivo y/o impulsivo). Se trabaja el entrenamiento asertivo a la hora de rechazar droga y/o no compartir material para inyectarla.
- Desarrollo de actividades gratificantes y descubrimiento de momentos de bienestar:
 - Intento de despertar curiosidad e interés por lo que le rodea, aprendiendo a disfrutar de lo pequeño y cercano: un café, una pausa, una carta, un rato de silencio, una ducha, una sesión de relajación-respiración.
 - Empeño en sorprender la rutina con pequeños cambios: decoración de la celda, corte de pelo, comenzar a escribir un diario, a simplificar su vida.
 - Proyecto de introspección con uno mismo: a través de diálogos en soledad frente al espejo, la escritura de pensamientos y metas (con lo que se descubre recursos internos ignorados y se avanza en autoestima y reconciliación consigo mismo).

- Intención de conexión progresiva con el exterior: a través de salida de permiso o desde dentro, al leer periódicos, conocer y valorar avances médico-sociales de la humanidad. Sentirse miembro activo y con cierta capacidad de responsabilidad y de aportación a la comunidad e influjo a través de charlas en institutos, apoyo a campañas de solidaridad, etc. Se trabaja también el contacto con la naturaleza, con abogados, recursos externos, derivación al grupo de apoyo espiritual para quien lo solicita, refuerzo de lazos afectivos con personas de referencia (dependencia, sobredemandas, expresión sexual, desestructuración familiar, etc).

- Asunción crítica de la realidad y entrenamiento en resolución de conflictos. Reinterpretar fracasos aprendiendo de errores y aciertos, reconociendo insatisfacciones, límites y dificultades, preparándose para toma de decisiones en determinadas situaciones difíciles, entrenándose en ejercer control y búsqueda de salidas pero no de huida, tomando conciencia de que cada acontecimiento puede ser de provecho (incluso una recaída trabajada).

- Distribución del tiempo, cómo lo empleamos, ¿lo perdemos?, cómo sustituir inercias y pensamientos improductivos e irracionales, aprender a priorizar y a concentrar la energía en lo esencial, fomentar perseverancia en los proyectos laborales, afectivos, terapéuticos iniciados dando sentido al esfuerzo cotidiano.

- Abordaje del sentido de la vulnerabilidad: avanzar progresivamente en autonomía de tal manera que no dependamos exclusivamente de lo que ocurre a nuestro alrededor, intentando transformar lo de fuera desde dentro de uno mismo, siendo actores protagonistas y artesanos de nuestra propia vida, pero sabiendo pedir ayuda cuando la necesitamos, trabajando el sentido del compañerismo y la amistad.

- Replanteamiento de la libertad interna diferente a la libertad externa.

3ª A largo plazo:

- Intervención más enfocada en programas de empatía y adquisición de competencia social, generalizable una vez conseguida la libertad.

- Acercamiento a la realidad de la víctima y del sufrimiento.

- Replanteamiento de relaciones. Buscar personas y lugares alternativos a los de exclusión, que suelen ser los que conocen. Se trata de un proceso doloroso que les distancia a veces de sus referencias afectivas. Viven una disonancia entre la forma de pensar y de actuar. A veces es un camino crítico que prefieren no intentar andar. Otras ponen empeño en “revolver para resolver”. Debemos cuidar no introducir cambios críticos que no vayamos a acompañar ni orientar.

- Incorporación a programas de inserción laboral.

- Preparación del tránsito a la calle para que el desfase entre pretensiones y realidad sea el menor posible. Después de la cárcel ¿qué? Muchas personas presas acusan “miedo a la libertad”, hay quien comenta haberse descubierto allí más libre (¡sobre todo las mujeres!), y son frecuentes los casos que desean no reincidir más.

VII.- VALORACIÓN CRÍTICA, SOMBRAS Y LUCES

Tras 40 años de Tratamiento y pasar este por diferentes etapas (diagnóstico y clasificación clínicos, experiencias con grupos, desarrollo de programas socio-ambientales), es justo señalar que el Tratamiento existe, aunque es mejorable (Roos, 1988).

Las últimas investigaciones (de los profesores ya citados además de R. Arce, M. Clemente, F. Fariña, J. L. Graña, F. Jiménez Burillo, M. de Juan, F. J. Labrador, M. Lila, I. Loinaz, M. A. Soria ...) y las nuevas generaciones de profesionales, nos enseñan a abordar con mayor rigor nuestra intervención: consultar a L. Negrodo (2013) donde explica los modelos RNR (riesgo-necesidad-capacidad de respuesta) de Andrews y Bonta, de Motivación de Prochaska y DiClemente y de Prevención de Recaídas de Marlatt y Gordon.

Muchas personas que han cumplido pena de prisión, sus familias, alumnos en prácticas y colegas con quienes contrastamos datos y vidas, nos hacen constatar día a día, que vamos haciendo camino al andar, aunque quede mucho trayecto.

En mi trayectoria laboral las demandas de las primeras personas enfermas terminales de VIH-SIDA marcaron un antes y un después en mi quehacer. A través de un curso de counselling con el equipo de R. Bayés, maestros como P. Arranz, J.Barbero, P. Barreto, E. G^a Huete, me enseñaron a abordar con profesionalidad y humanidad, “ciencia y conciencia” la dura situación que vivimos a finales de los años 80 entre rejas, porque existen numerosas dificultades a las que tiene que hacer frente un profesional en prisiones, y una de ellas es la impotencia ante hechos inevitables. Debemos reflexionar también sobre temas como la voluntariedad del tratamiento: pocas veces las personas estamos “deseosas” de cambiar conductas, aunque vivamos con insatisfacción. Nuestros pacientes no suelen entender los criterios con los que trabajamos (no “llegamos” a ellos) y aprovechan nuestra figura para intentar alcanzar beneficios secundarios tales como permisos y libertades anticipadas, fomentando nuestro medio cierto “lenguaje de hipocresía” en palabras de Fogel. El concebirlos erróneamente como premio y reconocimiento a la buena conducta mostrada, es reducirnos a estimadores de disciplina, que rejuzgan una vez más. Para ahondar en la problemática de la voluntariedad además de en la manipulación de la personalidad a través del tratamiento, animo a consultar la obra de P. Solar (2018) y B. Mappelli (1983).

Por eso quienes trabajamos en este medio necesitamos formación continuada, tanto recibirla como aportarla, ya que enseñar también ayuda a parar, valorar, hacer balance y aprender. Hemos tenido ocasión de participar, entre otras experiencias enriquecedoras en la Orientación Penitenciaria para la Incorporación de Rumanía en la Comunidad Europea. Todo reciclaje contribuye a no caer en dogmatismos ni en su extremo contrario: falta de definición. De nuestras opiniones y votos surgen unas conclusiones profesionales con consecuencias en la vida de las personas con las que trabajamos y en la comunidad a la que se reincorporan. No es fácil teniendo en cuenta además, el apremio en la toma de decisiones, y la dificultad que conlleva exponer asertivamente las mismas, especialmente cuando son de signo negativo a los ojos de nuestros pacientes.

Debemos aprender a priorizar y avanzar en habilidades de comunicación para saber transmitir (con claridad, empatía y proyección de futuro) datos y retos a una población que, generalmente muestra escasa tolerancia a la frustración como ya hemos explicado. Debemos también encontrar el equilibrio por mantener el principio de

confidencialidad terapéutica y el de independencia, a la hora de aportar datos en una Junta de Tratamiento o en los peritajes. ¿El profesional que diagnostica en prisiones debe ser diferente del que realiza la posterior labor de intervención?

No debemos vivir como fracaso, ni sentir tambalearse nuestra profesionalidad ante las recaídas que en ocasiones presentan nuestros pacientes; más bien hemos de valorar los avances alcanzados a través de los encuentros terapéuticos conseguidos, evitar sobreimplicaciones y llevar un estilo de vida, de ocio y de afectos positivos, que complementen nuestra aportación laboral. Sin embargo, como señala V. Garrido Genovés “*una cosa es legislar para el cambio y otra conseguirlo*”.

Hemos vivido situaciones y momentos difíciles durante estos 40 años: terrorismo, (pasando del Ministerio de Justicia al de Interior), cambios en la Central Penitenciaria de Observación y la Escuela de Estudios Penitenciarios, motines, creación de Ficheros de Internos de Especial Seguimiento, incremento de problemática de Salud Mental, delitos desgarradores como las muertes de las jóvenes de Alcasser a manos de personas que se encontraban disfrutando permisos penitenciarios y que han requerido respuestas serias y eficaces, no pendulares.

A la vez en estos años se detectan avances muy significativos: introducción de los permisos de salida, limitación de la sanción de aislamiento en materia disciplinaria, introducción de la figura del Juez de Vigilancia como garantía de la adecuación a derecho de la vida penitenciaria, creación entre otros, del cuerpo de trabajadores sociales, separación entre personas ya penadas y pendientes de juicio, clasificación por conducta, mayor participación en las actividades de los establecimientos, potenciación de comunicaciones y visitas, de la educación (UNED), la ocupación (POI) y el Tratamiento, la remodelación de la Revista de Estudios Penitenciarios y otras publicaciones, así como del Premio Victoria Kent, cambios legislativos (el último en cuestionamiento: la Pena Permanente Revisable), modificaciones en instrucciones internas y en la colaboración con órganos judiciales, mejoras en alimentación, en sanidad, en talleres laborales, en infraestructuras, mayor intervención de recursos externos y entidades del Tercer Sector con reuniones periódicas en Consejos Sociales Penitenciarios, del Plan Nacional de Drogas, de los Encuentros Formativos de Las Navas, de prestaciones de cada localidad (Ayuntamiento, INEM), incremento significativo de Convenios con Colegios Profesionales –de Psicólogos, Abogados...-, de profesionales de la Psicología contratados por entidades externas que realizan programas específicos, de colaboración con entidades universitarias en la creación de la Tabla de Variables de Riesgo con la que evaluar permisos de salida, del Programa de Prevención de Suicidios y de los estudios de reincidencia citados, de participación en Jornadas, Congresos, Foros Internacionales, creación de Asociaciones (entre otras la del Cuerpo Superior de Técnicos: ATIP), Sindicatos, orientación de entidades de evaluación como TEA, EOS, FIADYS, sugerencias de Amnistía Internacional, Asociación Pro Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, etc.

La constatación de los graves efectos negativos que la prisión conlleva, (aunque también pueda suponer una inflexión reflexiva), provoca un profundo, interminable y fecundo debate crítico, que ha impulsado exponencialmente la materialización de **Medidas Alternativas** de cumplimiento comunitario, siendo hoy la Institución Penitenciaria la responsable de su ejecución (Trabajos en Beneficio de la Comunidad, suspensiones y sustituciones de condenas) con sus respectivos talleres, programas y medidas.

En estos últimos 10 años se han construido numerosos CIS, reorganizado los Servicios Sociales, los sistemas informáticos unificados con Fuerzas de Seguridad del Estado VioGen, y se ha dotado de más profesionales para afrontar la situación que están generando la violencia de género y otros nuevos delitos.

Los profesionales de la Psicología, mediadores entre la comunidad y las personas presas precisamos de la implicación de toda la sociedad, muy necesitada de reeducación para arbitrar mayor número de programas de prevención y poder pasar realmente de una justicia meramente retributiva con el infractor a una justicia retributiva e insertadora con quien cumple prisión, además de reparadora con la víctima (véase Programas de Justicia Restaurativa).

Tras 40 años vinculada a Instituciones Penitenciarias, me jubilo y regreso a mi aportación como voluntaria. Recuerdo muchos nombres, situaciones y vidas, que me han ido aportando y haciendo quien ahora soy, laboral y personalmente. Agradezco haber compartido diálogos terapéuticos con muchas personas que han cumplido pena; agradezco haber unido sinergias con sus familiares, y con quienes han trabajado conmigo en Instituciones Penitenciarias. También con operadores jurídicos, colaboradores externos y colegas del Colegio de Psicólogos, de la Pastoral Penitenciaria y de la Asociación de Técnicos, con los que me he vinculado estrechamente en todos estos años.

De la mano de P. Neruda, "*confieso que he vivido*", y sólo espero que el "*futuro no nos sea indiferente*" para seguir avanzando, que queda mucha y entusiasmante tarea por delante.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-ALTAMIRANO ARGUDO, Z. 2012, *El bienestar psicológico en prisión*. Ministerio de Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Madrid.

-ANDRÉS PUEYO, A. 2017, *¿Es técnicamente posible anticipar la reincidencia delictiva? El protocolo RisCanvi en las prisiones de Cataluña*. IX Jornadas de Atip. Cáceres.

-CLEMENTE DÍAZ, M. 1982, *Programa de intervención para el control de la delincuencia: principios básicos*, Memoria de licenciatura. Unv. Complutense. Madrid.

-CLEMENTE DÍAZ, M. y SANCHA, V. 1989, *Psicología social y penitenciaria*, Manuales de la Escuela de Estudios Penitenciarios, Ministerio de Justicia, Madrid.

-ECHEBURÚA, E. 1981, *Personalidades violentas*, Pirámide. Madrid.

-ECHEBURÚA, E. y CORRAL, P. 1988, *El tratamiento psicológico en las Instituciones Penitenciarias: alcance y limitaciones*, Eguzkilore. San Sebastián.

-GARCÍA VALDÉS, C. 1977 *La nueva penología*. Madrid. Instituto de Criminología .

1980, *Comentarios a la Ley General Penitenciaria*, Civitas. Madrid.

-GARRIDO GENOVÉS, V. 1980, *Psicología y tratamiento penitenciario, una aproximación*, Tesis de graduación en Criminología. Universidad de Valencia.

1982, *El fracaso de la rehabilitación. Un diagnóstico prematuro*, Revista de Psicología General y Aplicada. Vol. 37(5).

1993, *Técnicas de tratamiento para delincuentes*, Colección de Criminología, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

1998, *Educación social para delincuentes*, Tirant lo Blanch. Valencia.

-MAPELLI, B. 1983, *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Bosch. Barcelona.

-MASLOW, A. 1976. *El hombre autorrealizado*. Kairós. Barcelona.

-NEGREDO, L, 2013, *Historia, presente y futuro de la Psicología Penitenciaria*. Apuntes del Master de Psicología Forense y Criminal. Universidad de Barcelona.

-NÚÑEZ PEÑA, J, 1997, *El tratamiento penitenciario y otras funciones del psicólogo*, en Psicología Jurídica Penitenciaria Clemente M. y Núñez, J. Fundación Universidad-Empresa. Madrid.

-ORDENAMIENTO PENITENCIARIO ESPAÑOL. Mº de Justicia. Centro de Publicaciones. Madrid.

-Página web de la Secretaría General de II.PP. Madrid.

-REDONDO ILLESCAS, S. 1983, *Una aplicación a la economía de fichas en el establecimiento penitenciario de preventivos de Madrid*, Mª Licenciatura. Facultad de Psicología. Madrid.

1992, *la intervención educativa en el medio penitenciario*, Diagrama. Madrid.

1993, *Evaluar e intervenir en las prisiones*, PPU. Barcelona.

-RÍOS, J. 1998, *Mil voces presas*, Publicación de la U. P. de Comillas. Madrid.

-ROSS, R. 1988, *La rehabilitación en los Centros Penitenciarios, ¿qué funciona?*, Generalitat de Catalunya. Barcelona.

-SOLAR, P. y LACAL, P. 2018, *El sistema de individualización científica*, Revista de Estudios Penitenciarios, nº 261.

-VALVERDE MOLINA, J. 1993, *El proceso de inadaptación social*, Editorial Popular. Madrid.

-YELA GARCÍA, M. 1997, a) *El informe psicológico en el contexto jurídico*, Jornada sobre Deontología, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.

1997 b) *Estrategias de relación y comunicación sanitario-paciente*, Abbott-Doyma. Madrid.

1997 c) *Sida, una propuesta de intervención en el medio penitenciario* en “Psicología Jurídica Penitenciaria, Clemente, M. y Núñez, J. Fundación Universidad-Empresa. Madrid.

2002, *Breve reseña teórico-histórica de la institución penitenciaria e Intervención psicoeducativa en el ámbito penitenciario*, en La exclusión social. Rubio, Mª J. y Monteros, S. Madrid. CCS.

2014. *Psicología jurídica penitenciaria* en “Tratado de Psicopatología” EOS. Madrid.

- Chiclana, S., 2017, *El psicólogo en Instituciones Penitenciarias. Teoría y práctica*. FOCAD, 4ª edic. COP. Madrid.

Ángel Yuste Castillejo

Ex Secretario General de Instituciones Penitenciarias

40 años de Tratamiento Penitenciario. Del voluntarismo dogmático al pragmatismo en la intervención

SUMARIO

I.- ANTECEDENTES. II.- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO. III.- LA APUESTA POR LAS ALTERNATIVAS PARA NO TENER QUE TRATAR EN PRISIÓN. IV.- EDUCACIÓN E INSTRUCCIÓN. V.- TRABAJO. VI.- PROGRAMAS DE TRATAMIENTO EN LOS CENTROS. VII.- LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO.

Agradezco la amable invitación que me dirige el Secretario General de Instituciones Penitenciarias para colaborar en el número monográfico de la Revista de Estudios Penitenciarios, que conmemora los cuarenta años de vigencia de la Ley Orgánica General Penitenciaria, (en adelante LOGP).

Querría que mi aportación, forzosamente modesta, versara sobre el tratamiento penitenciario. Concretamente, sobre la evolución que ha tenido este concepto desde su plasmación teórica en los textos legales hasta su materialización práctica en los establecimientos.

Para entender la evolución de las iniciativas resocializadoras que anidan e impregnan la LOGP, resulta imprescindible retrotraerse al ambiente social y penitenciario que identificó los momentos de su génesis y promulgación. Eran tiempos difíciles pero de una gran ilusión colectiva, donde el convulso medio carcelario preludiaba y urgía la necesidad de una reforma penitenciaria.

No es casual que la Ley Orgánica General Penitenciaria sea la primera que desarrolla la Constitución de 1978 y que, como ustedes conocen, fuera aprobada con un amplio consenso de las fuerzas políticas. Una Ley, en palabras de Carlos García Valdés: *“sentida como propia tanto por el Gobierno como por la Oposición”*. Una Ley que recogía el sacrificio de Jesús Hadad Blanco, Director General de II PP, asesinado

por los GRAPO el 22 de marzo de 1978 y cuyo testigo sería recogido, en un acto de gallardía cívica y coraje personal, por Carlos García Valdés.

En aquellos días, penitenciariamente violentos y convulsos, la necesidad de reformar el sistema penitenciario, aunque tuviera sus detractores, estaba ampliamente asumida. La referencia mágica que aglutinaba a los protagonistas mas comprometidos, se sintetizaba en la expresión “creer en el tratamiento”. Como si la convicción, en muchos casos irracional, bastara, por sí sola, para transformar una situación que exigía esfuerzo económico, profesional, confianza política, formación, compromiso social y aportaciones ingentes de actores múltiples para impulsar una tarea, permanentemente inacabada.

I.- ANTECEDENTES

Podemos encontrar antecedentes del tratamiento penitenciario, previos a la LOGP, en el Reglamento de los Servicios de Prisiones, aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1956. Concretamente su art. 48 decía: *“Las penas de reclusión mayor y menor, presidios y prisiones se cumplirán en todos los Establecimientos conforme determina el artículo 84 del Código Penal según el sistema progresivo que mediante la observación de las cualidades físicas, morales, psíquicas y psicotécnicas del penado y basado en la obligatoriedad del trabajo o el aprendizaje de oficios conduzcan a la reeducación moral y física e instrucción del delincuente...”*

Durante este primer periodo quedará prohibido el uso del tabaco y del vino y de otra alimentación que la reglamentaria. Los penados permanecerán tanto tiempo en este periodo cuanto sea necesario para enjuiciar su personalidad y establecer una base para su reeducación, pero, en todo caso, su duración no podrá ser inferior a treinta días: diez días en la primera parte y veinte en la segunda, salvo que por motivos de salud le deba ser impuesto otro tratamiento.”

La idea del tratamiento de naturaleza científica, como vehículo para conseguir la readaptación del penado, la encontramos ya en la Ley de creación del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias. En efecto, Ley 39/1970, de 22 de diciembre, en su Exposición de Motivos, argumenta: *“La actual estructura de los Cuerpos de Prisiones, establecida por Ley de dieciséis de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, no resulta ya la adecuada para poder atender a las distintas funciones especializadas ahora encomendadas a la Administración Penitenciaria, que incorporó a su ámbito, en virtud del Decreto ciento sesenta y dos/mil novecientos sesenta y ocho, de veinticinco de enero, la utilización de nuevos métodos para atender a los problemas de reeducación y readaptación social de los delincuentes, lo que supone, como es obvio, contar con los oportunos cuadros de especialistas para poder aplicar las nuevas técnicas de observación y tratamiento y las correspondientes a una adecuada asistencia social, como complemento necesario de aquéllas”*. En su artículo segundo dice así:

“Uno. Los funcionarios del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias realizarán las funciones propias de su especialidad en materia de observación, clasificación y tratamiento de los internos, así como las de dirección e inspección de las Instituciones y Servicios. Deberán poseer título de Enseñanza Superior Universitaria o Técnica y acreditar los conocimientos de la especialidad de que se trate.

Dos. Los conocimientos especiales de quienes integran el Cuerpo serán: Criminología, Psicología, Pedagogía, Psiquiatría, Endocrinología, Sociología y Moral.

Tres. La plantilla será de ciento setenta plazas, cuya creación se llevará a cabo conforme se regula en la disposición transitoria segunda”.

La Ley crea un Cuerpo del más alto nivel, con formación universitaria, para asumir y liderar las actividades tratamentales, pero también, para dirigir la Institución.

Esta declaración, manifestada con la solemnidad que conlleva el preámbulo de la Ley, resulta, al menos curiosa, si tenemos en cuenta que se sanciona en el palacio de El Pardo por Francisco Franco.

La Ley 39/70 fue consciente de la necesidad de recoger el talento y la experiencia que acumulaban los funcionarios de la Institución y en su artículo 8 manifiesta: *“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se reservarán para su provisión en turno restringido, mediante las pruebas selectivas que se establezcan, el cincuenta por ciento de las vacantes del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias, así como las que se produzcan en los restantes Cuerpos, para funcionarios de cualquiera de ellos que tengan la correspondiente titulación. Las vacantes que resultaren desiertas en cada convocatoria serán cubiertas en turno de libre oposición.*

II.- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO

1.- Plasmación jurídica en la LOGP

Nuestra ya veterana Ley Penitenciaria dedica su Título III al tratamiento penitenciario. Hay que recordar que este Título fue redactado por nuestro admirado Jesús Alarcón Bravo, funcionario de la Administración Penitenciaria, cuya categoría profesional y humana nos ha legado aportaciones incuestionables en la humanización y modernización de nuestro sistema penitenciario. Concretamente, el artículo 59 de la LOGP, define el tratamiento en los siguientes términos:

*“Uno. El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades **directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados.***

Dos. El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin, se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general”.

Luminosa definición cargada de consecuencias, que la Administración Penitenciaria de 1979 no estaba en condiciones de afrontar. Sin embargo, la clarividencia de sus autores, cimentó un esfuerzo intenso y compartido para superar infraestructuras obsoletas, mejorar el clima social de los Centros y hacer realidad el mandato del legislador.

En una primera aproximación, encontramos que la LOGP, desde el punto de vista sistemático, regula fuera del Título dedicado al tratamiento actividades como la Instrucción y Educación, los Permisos de Salida, las Comunicaciones, el Trabajo Penitenciario así como la Asistencia Sanitaria o Religiosa, que aparecen recogidos en el

Título II bajo la rúbrica “Del Régimen Penitenciario”. Este Título acoge, también, la participación de los internos en la cogestión de los Establecimientos (art. 24). La “Asistencia Postpenitenciaria” es regulada, con sustantividad propia, en el Título IV.

Si conectamos el citado art. 59 la LOGP, con el 62 de la propia Ley -que define los principios que inspiran el Tratamiento- y con la distribución sistemática que hace la Ley de las materias expuestas, percibimos una visión científica del mismo, basado en las aportaciones de las ciencias de la conducta y con una dimensión netamente clínica. Se nutre de una convicción optimista: que se puede “sanar” al “enfermo-delincuente”, con un diagnóstico acertado de su personalidad y tras aplicar el tratamiento adecuado en la “cárcel-hospital social”. Se ha escrito tanto analizando estas cuestiones, que profundizar en tema tan agotado, excedería claramente de las pretensiones de esta reflexión.

2.- El voluntarismo clínico. Los elementos tratamentales previstos en la LOGP

Conscientes de la magnitud del reto que supuso aplicar los aspectos más ambiciosos de la LOGP, resulta conveniente buscar en el Reglamento Penitenciario (RP en adelante), aprobado por RD 1201/1981 de 8 de mayo, como se delimita la aplicación del Tratamiento Penitenciario y quienes son los especialistas encargados de diseñarlo, programarlo y ejecutarlo.

El RP sigue el esquema de la Ley y regula el tratamiento en su Título IV (artículos 237 a 253), copiando literalmente algunos de sus preceptos y centrando en los Equipos de Observación y Tratamiento, las labores esenciales de conocimiento de la personalidad y circunstancias del interno y la clasificación de los penados. El artículo 246 hace una referencia específica a la armonización de las tareas de tratamiento penitenciario con las que desarrollan los servicios médicos en los Centros Hospitalarios y Psiquiátricos – no hay que olvidar que en aquellos tiempos, todavía existía el Hospital Penitenciario en el Complejo de Carabanchel-. Se regulan, también, los cometidos de la Central Penitenciaria de Observación, que por entonces funcionaba como un Centro Penitenciario Autónomo y; en términos parecidos a la Ley, se recoge la posibilidad de organizar Programas basados en el principio de Comunidad Terapéutica.

Si analizamos las funciones que el RP asigna a cada uno de los especialistas que pueden integrar los Equipos de Observación y Tratamiento (Subdirectores-Jefes de Equipo, Juristas-Criminólogos, Psicólogos, Pedagogos, Psiquiatras, Sociólogos, Endocrinólogos, Educadores y Asistentes sociales), se robustece la concepción teórica del tratamiento, donde todavía subyacen planteamientos criminológicos positivistas que esperan del avance de las ciencias de la conducta, una solución definitiva al problema de la conducta criminal.

La consulta de los protocolos de clasificación de la época, nos devolverán los conceptos teóricos de personalidad criminal y adaptabilidad social del criminólogo Jean PINATEL. Los programas individualizados de tratamiento rezuman fórmulas estandarizadas y burocráticas, destinadas a rellenar las casillas del Protocolo. Estos programas debían remitirse cada seis meses, o anualmente si la condena excedía de los 6 años de prisión efectiva, a la Sección correspondiente del Centro Directivo. No se trata de criticar los meritorios esfuerzos de aquellos abnegados profesionales, simplemente, constatar la obsolescencia de conceptos y fórmulas que carecían de la

proyección práctica para cambiar la capacidad y la voluntad del penado de cara a afrontar una vida futura sin delitos.

Es la época de lo que podríamos denominar **voluntarismo clínico**, caracterizado por expresiones legales fundamentalistas, cuya eficacia no estaba contrastada científicamente y que no permeabilizan las **múltiples carencias prácticas del sistema**, fueran de tipo arquitectónico, organizativas, materiales, personales o presupuestarias. No obstante, los planteamientos más ingenuos siempre se redimían con la misma reflexión: *“el tratamiento no había fracasado, simplemente no se había aplicado nunca”*.

Este periodo que podemos fijar desde 1979 a 1996 -en que se redacta un nuevo Reglamento- tiene unos años de transición bajo el paradigma de la **animación sociocultural**. El tratamiento se identifica con la programación de eventos y actividades que tienden a mejorar el clima social de los Establecimientos y, sobre todo, a trasladar a la sociedad que las cárceles han dejado de ser almacenes de personas olvidadas. Se realizan acontecimientos con proyección mediática, aparecen corridas de toros en Centros Penitenciarios, campeonatos de motocross, conciertos y eventos multitudinarios con visitas de estrellas del espectáculo o los deportes, peregrinaciones al Rocío, Camino de Santiago, revistas periódicas realizadas por los internos, talleres de radio, etc.

Realmente, su incidencia en la reinserción de los penados era relativa, pero contribuían a romper la monotonía de la vida carcelaria, sembraban inquietudes culturales en algunos internos comprometidos con este tipo de actividades y, como hemos dicho, generaban una imagen muy atractiva para los medios de comunicación social y en general para los ciudadanos. Contribuían, también, a romper clichés cinematográficos del mundo carcelario y a normalizar la participación de la sociedad en el quehacer penitenciario. No faltaban tampoco los que percibían estas actividades como folclóricas y su coste un despilfarro del esfuerzo del contribuyente.

3.- Actividades de tratamiento y redención de penas por el trabajo

Qué duda cabe que el acortamiento efectivo de la condena, a través de la redención de penas por el trabajo, era un importante elemento motivador, tanto para realizar tareas laborales como para incentivar la participación de los internos en otras actividades ocupacionales.

El origen franquista de la institución, destinado a disminuir el contingente de presos que deja la guerra civil, no obsta para que se modifique el artículo 100 del Código Penal, **ampliando esta posibilidad de acortamiento de la condena a los presos preventivos**, obviamente, si resultan condenados. La LO 8/1983, de 25 de junio, en su exposición de motivos, afirma: *“Muchas son las críticas formuladas a la institución de la redención de penas por trabajo, conocido es el origen de la misma y su supuesta orientación. El penitenciarismo moderno contempla el trabajo de los reclusos en el marco del tratamiento recuperador. Pero si bien un nuevo Código podrá abordar la transformación de esta institución, en el momento actual ello no parece posible porque sin previa modificación total de nuestro sistema de penas es difícil plantear la supresión de algo que, en función del sistema anterior, se plantea como beneficioso para el reo, lo cual, así enfocado, resulta evidente.”*

La imposibilidad de ofertar trabajo productivo a todos los internos generaba una situación doblemente injusta: la primera imposibilitaba un acortamiento de condena al interno no trabajador, que no dependía de su propia disposición. La segunda le im-

pedía el acceso a un salario, los beneficios de una cualificación profesional y el indudable efecto terapéutico que la actividad laboral tiene en el medio carcelario. Ambas consecuencias cuestionaban la declaración legal del trabajo penitenciario como un derecho-deber del interno.

La pérdida del beneficio, que se producía por reiterada mala conducta o por quebrantamiento de la condena, dotaban a esta institución de una especial aptitud para el mantenimiento de la seguridad y buen orden regimental.

En el contexto expuesto hay que inscribir iniciativas para desterrar el ocio improductivo en los centros penitenciarios, como el diseño e implantación del Plan de Ocupación Integral (POI) y las Circulares para intentar objetivar los efectos penitenciarios de la participación en actividades, sean estrictamente laborales, meramente ocupacionales o de educación reglada.

El beneficio de la redención de penas por el trabajo fue expresamente derogado por el Código Penal de 1995, pero introduciendo la posibilidad de adelantar la libertad condicional a los 2/3 de la condena. La reducción de las condenas que la redención de penas permitía, desaparecida con la CE la pena de muerte que coronaba las escalas punitivas, generaba escándalo social, especialmente en autores de graves y reiterados delitos contra la vida, como terroristas o asesinos en serie, que podían abandonar la cárcel con poco más de 15 años efectivos de cumplimiento, tras ser condenados a cientos de años de prisión.

4.- El abordaje institucional, carencias del sistema y del propio Reglamento Penitenciario de 1981

En un análisis documental de los Informes Penitenciarios de los años 70, se constata la voluntad de la Administración Penitenciaria en la búsqueda de instrumentos de intervención que potencien las previsiones tratamentales de la LOGP. Así, podemos espigar reflexiones como: *“el incremento paulatino de reclusos drogodependientes que cumplen sus condenas en centros terapéuticos, al amparo de lo dispuesto en el art. 57.1 del Reglamento Penitenciario, es un hecho evidente que ha ido consolidando, como cotidiana, una fórmula que hasta hace no mucho tiempo tenía carácter excepcional.”*

“Respondiendo a las innovaciones punitivas que el proyecto de Código Penal de 1992 introducía -especialmente, el arresto de fin de semana- comenzó a germinar el proyecto de los denominados Centros de Inserción Social (CIS), que intentaban dar una solución a aquellos internos, que en el futuro, fueran condenados a penas de arresto de fin de semana, así como a los que por su baja peligrosidad sean sentenciados a penas leves o por hechos extraordinariamente antiguos. Serán las infraestructuras que permitan acoger a internos, que por las características del delito, y su situación personal, hagan innecesario un régimen de custodia rígido.”

Estos planteamientos permitirán diseñar estos centros específicos, que aparecerán en el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios (PACEP) de 1997 y que acogerán la ejecución de penas alternativas o sustitutivas a la de privación de libertad, sobre todo, las que nacen tras constatarse el fracaso punitivo de los arrestos de fin de semana.

Como referente normativo, en éste sentido, cabe incardinar la reforma del art. 251 del RP, llevada a cabo por el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 8 de octubre de 1993, en la que se suprime el plazo tasado que fijaba el precepto para acceder al régimen abierto. El citado plazo, cargado de consecuencias formales, resultaba profundamente perturbador a la hora de desarrollar toda la potencialidad de los Centros de Inserción Social.

Su reforma permitió, a reclusos no reincidentes y de baja peligrosidad, acceder prácticamente de forma directa a fórmulas flexibles de cumplimiento, sin interrumpir contratos de trabajo, procesos de desintoxicación o convivencias normalizadas. La iniciativa abría, también, una reacción penal atenuada a la insumisión al servicio militar obligatorio, que en aquellos tiempos generó un auténtico problema social. Colateralmente, inauguró la intervención del Ministerio Público en las clasificaciones iniciales en tercer grado - no prevista en la LOGP- que después se ampliarían en el RP de 1996 a todas las formas de acceso al tercer grado.

Respecto a los permisos de salida, ante algunos fracasos que generaron hechos luctuosos a principios de los años 90, la Administración Penitencia consciente de los innegables efectos positivos que los mismos aportan para la preparación de la vida en libertad y con el fin de facilitar la toma de decisiones de los diferentes órganos implicados en la concesión de permisos; elaboró una “Tabla de variables de riesgo”, mediante el detenido análisis estadístico de todos los no reingresos, que ofrece criterios, lógicamente de probabilidad estadística, pero que han acreditado su utilidad. Desde aquella época la evolución del “índice de no reingreso de permisos” constata la validez de la tabla de variables de riesgo como instrumento científico de predicción de la conducta.

El índice de no reingreso de internos de permiso – si bien con vacilaciones y puntuales repuntes - se sitúa en torno al 0,38 por ciento en 2018. La gestión de este tipo de salidas, se convierte en un eficaz instrumento del tratamiento penitenciario para preparar la futura vida en libertad, especialmente cuando los ciudadanos no sienten amenazada, con esta práctica, la seguridad colectiva.

5.- El Reglamento Penitenciario de 1996

La Exposición de Motivos del RD 190/96, de 9 de febrero, por el que se reforma el Reglamento Penitenciario, afirma:

“El nuevo Reglamento Penitenciario incorpora a su texto los avances que han ido produciéndose en el campo de la intervención y tratamiento de los internos, consolidando una concepción del tratamiento más acorde a los actuales planteamientos de la dogmática jurídica y de las ciencias de la conducta, haciendo hincapié en el componente resocializador más que en el concepto clínico del mismo. Por ello, el Reglamento opta por una concepción amplia del tratamiento que no sólo incluye las actividades terapéutico-asistenciales, sino también las actividades formativas, educativas, laborales, socioculturales, recreativas y deportivas, concibiendo la reinserción del interno como un proceso de formación integral de su personalidad, dotándole de instrumentos eficientes para su propia emancipación.

Las principales novedades del extenso contenido del Reglamento Penitenciario que se aprueba por este Real Decreto se dirigen a los siguientes objetivos:

*Profundizar en el principio de individualización científica en la ejecución del tratamiento penitenciario. **Para ello se implanta la aplicación de modelos individualizados de intervención para los presos preventivos** (que representan en torno al 20 por 100 de la población reclusa), en cuanto sea compatible con el principio constitucional de presunción de inocencia. Con esta medida se evita que la estancia en prisión de una parte importante de la población reclusa sólo tenga fines custodiales, al tiempo que se amplía la oferta de actividades educativas, formativas, socioculturales, deportivas y medios de ayuda que se programen para propiciar que su estancia en prisión sirva para paliar, en lo posible, las carencias detectadas.*

En esta misma línea, la regulación de las formas especiales de ejecución (Título VII), de las salidas programadas (artículo 114) y de los programas de actuación especializada (artículos 116 y 117) proporcionan los medios necesarios para adaptar el tratamiento a las necesidades individuales de cada interno, cuyo programa podrá combinar, incluso, elementos de los diferentes grados de clasificación, en las condiciones establecidas en el artículo 100.2, que introduce el principio de flexibilidad.

Dentro de las formas especiales de ejecución se crean los Centros de Inserción Social y se regulan con detalle las unidades dependientes y las unidades extra-penitenciarias, como instrumentos para el tratamiento de colectivos específicos de reclusos que permiten utilizar los recursos comunitarios existentes en la sociedad a la que se encomienda su gestión por vía de las entidades colaboradoras (artículo 62).”

Se pretendía superar el corsé clínico del tratamiento, jurídicamente angosto, incorporando las actividades socioeducativas y laborales que proporcionan un saludable desarrollo de la personalidad del recluso, al dotarle de herramientas y habilidades que le permitan emanciparse de carencias objetivamente negativas. Hasta tal punto se asume este planteamiento, que se apuesta por el diseño de modelos individualizados de intervención con los presos preventivos, en cuanto sea compatible con su presunción de inocencia. Se trata de afirmaciones cargadas de sentido común pero que violentan, tan clara como afortunadamente, la visión de la LOGP en la materia.

El RP de 1996, a diferencia de su predecesor y de la LOGP, sí recoge el Trabajo Penitenciario dentro del Título del Tratamiento, incluyendo, tanto la formación profesional, como el trabajo productivo u ocupacional. También recogen en este Título, los programas permanentes específicos de tratamiento de drogodependientes.

Se regulan fuera del Título del Tratamiento, concretamente en el Título VII, bajo la rúbrica “Formas especiales de ejecución”: el internamiento en Centros de Inserción Social, las Unidades Dependientes, el internamiento en un Establecimiento o Departamento mixto, el internamiento en departamentos para jóvenes, el internamiento en Unidades de madres, el cumplimiento en Unidades extra-penitenciarias y el internamiento en Establecimientos o Unidades Psiquiátricas. Curiosamente, el ingreso en Comunidades Terapéuticas intrapenitenciarias (art. 115 RP), no se considera forma especial de ejecución.

Al amparo y con el impulso de la regulación reglamentaria, se fueron superando determinadas rigideces de cara a “normalizar” la convivencia en los Establecimientos Penitenciarios, con parámetros más flexibles y parecidos a los de la vida libre, potenciando la participación de los agentes sociales en las tareas de reinserción.

III.- LA APUESTA POR LAS ALTERNATIVAS PARA NO TENER QUE TRATAR EN PRISIÓN

El Código Penal, recogiendo una tradición consolidada en nuestro país, contempla penas alternativas a la privación de libertad que evitan que un importante número de personas infractoras ingresen en prisión. En concreto durante el año 2017, se gestionaron más de 124.000 mandamientos que afectaban a condenados a trabajos en beneficio de la comunidad y a suspensiones y sustituciones de condenas; de tal forma, que la realización de esos trabajos, o determinados programas de tratamiento, evitaron que estos condenados acabaran en prisión. En la actualidad existen casi 34.000 plazas para cumplir condenas a trabajos en beneficio de la comunidad.

Otro de los programas, ampliamente demandado, es el relativo a las personas condenadas por delitos de violencia de género. En este momento un total de 9.675 condenados están realizando ese programa tanto en el interior de las prisiones como fuera de ellas.

Es el recorrido, desde los balbuceos penales de la visionaria remisión condicional de las penas, hasta las alternativas que en estos momentos nos permiten converger con Europa en las tasas de recluso por habitante, asumiendo iniciativas, menos onerosas para el contribuyente y más eficaces de cara a prevenir la reincidencia.

IV.- EDUCACIÓN E INSTRUCCIÓN

La superación de la escuela tradicional y del maestro de Instituciones Penitenciarias regulados en la LOGP, tiene un punto de inflexión definitivo con el RD 1203/99, de 9 de julio, por el que se integran en el cuerpo general de maestros a los profesores de EGB de nuestros Centros y se disponen normas para el funcionamiento de las unidades educativas de los establecimientos penitenciarios. Se abandona así cualquier originalidad docente del alumno recluso, integrándose los profesores y la actividad en la Administración educativa general.

A modo de ejemplo, cabe destacar que cada año alrededor de 1000 internos participan en los cursos de acceso a la universidad y realizan sus estudios de grado estando en prisión; y que, además de los estudios superiores, para las enseñanzas regladas se han matriculado más de 18.000 alumnos en el curso 2018/2019.

V.- TRABAJO

El avance en la consideración tratamental del trabajo es significativo, y podemos constatarlo analizando algunas cifras, así:

Más de 12.000 internos contaban con un puesto de trabajo en el primer trimestre de 2018. La nómina mensual del conjunto ascendía a más de 3 millones de euros.

Con el objetivo incrementar el nivel de empleabilidad de las personas sentenciadas a penas privativas de libertad en itinerarios integrados de inserción laboral, gracias a entidades colaboradoras como el Fondo Social Europeo a través de nuestra participación en el Programa Operativo 2017-2020 «Lucha contra la Discriminación» para el año 2018 se programó la impartición de 770 acciones de formación profesional para

el empleo con la participación de 12.340 internos. En cuanto al Programa de Formación y Orientación Laboral, participaron un total de 1.200 internos, en las 68 acciones formativas previstas. En el Programa de Inserción Laboral se ha intervenido con más de 2.100 internos.

Los talleres productivos han posibilitado la ocupación de más de 9.745 trabajadores de media. En este momento la Administración Penitenciaria dispone de alrededor de 360 talleres de producción propia y 135 talleres a cargo de empresas que desarrollan su actividad productiva dentro de prisión.

VI.- PROGRAMAS DE TRATAMIENTO EN LOS CENTROS

Como hemos visto, hacer realidad la voluntad legislativa de devolver al penado a la sociedad con capacidad y voluntad de respetar la ley, ha determinado la necesidad de individualizar la intervención con los internos. Esta circunstancia impide predeterminar a distancia los matices personales y la concreción terapéutica en cada caso. Como acertadamente se afirma en el tratamiento médico, no hay enfermedades si no enfermos. Los servicios encargados del tratamiento evalúan individualmente las carencias que presenta el penado, sus necesidades e intereses, así como el perfil de personalidad y el tipo de delito cometido.

Sin embargo, los análisis globalizados, la actualización de las aportaciones científicas, el contraste de iniciativas comparadas susceptibles de ser importadas y, en definitiva, los avances de la ciencia penitenciaria han permitido el diseño de programas que abordan aspectos sectoriales de la actividad tratamental penitenciaria y que resultan particularmente valiosos para los servicios encargados de aplicarla. Los programas no pueden nunca anular la aportación creativa que nace de la proximidad al interno, ni deben suponer la única receta para abordar sus necesidades terapéuticas –que son secantes y no excluyentes entre sí- y que demandan su abordaje desde ópticas integradoras, que pueden violentarse con esquemas rígidos y predeterminados.

Haremos referencia a algunos de ellos, y a sus niveles de implantación:

Programas de prevención de la radicalización yihadista en prisión. Programa de Desradicalización.

Desde el año 2014, dos iniciativas integran el Programa Marco para la prevención de la radicalización violenta de internos islamistas en el ámbito penitenciario y su posterior intervención con los mismos.

Su contenido se recoge, básicamente, en las Instrucciones 8/2014 y 2/2016 en las que se establecen estrategias para la detección temprana, el seguimiento y la intervención de aquellos internos ingresados por su vinculación con células terroristas islámicas y la comisión de delitos, y de aquellos otros internos que han dado muestras de radicalización islámica y/o voluntad de radicalizar a otros internos.

En un primer momento a través de la Instrucción 8/2014 y de la Orden de Servicio 4/2014. Posteriormente, una vez consolidado el Protocolo de detección y seguimiento, se procedió a establecer un Programa de intervención y tratamiento (Instrucción I-02/2016) para internos en los que se aprecian signos

de radicalización, a fin de ofrecerles ayuda para superar los planteamientos que robustecen su ideología totalitaria.

El 16 de febrero de 2018, como consecuencia de la evaluación y análisis de la experiencia acumulada, se puso en marcha, a través de la OS 3/2018, un nuevo Instrumento de evaluación del riesgo de la radicalización violenta en los Centros Penitenciarios españoles.

Desde el otoño de 2016, de forma paulatina se vienen incorporando en diferentes centros penitenciarios Programas de intervención impartidos por psicólogos de Instituciones Penitenciarias.

Violencia de género (PRIA). Está considerado un programa prioritario. A lo largo de 2017 iniciaron el programa 794 internos, que unidos a los que lo hicieron el año anterior arroja una cifra de participación de 1048 internos en 49 centros. La media de participación de los últimos cinco años (altas + continuadores) es de 1.115 internos.

Control de la agresión sexual (PCAS). La intervención psicoterapéutica para la recuperación del interno se prolonga durante dos años. Este programa está implantado desde 1999. En 2017 se llevó a cabo en 38 establecimientos penitenciarios y participaron 441 internos (239 altas del año). La media de participación de los últimos cinco años (altas + continuadores) es de 394 internos.

Población penitenciaria extranjera. El programa contempla diferentes áreas de intervención, siguiendo las Recomendaciones del Consejo de Europa. Desde el año 2006 se ha venido desarrollando en diferentes centros penitenciarios. A lo largo de 2017 se ha llevado a cabo en 11 establecimientos, en los que han participado 206 internos de media. Hay que hacer constar, que la legislación española anuda a determinadas penas, la expulsión del territorio nacional. Este mandato legal modula, de forma determinante, las iniciativas para reinserir en nuestro país internos que, habrán de integrarse, cuando se produzca la expulsión, en otra sociedad. Esta es la circunstancia para la que hay que preparar a estos internos. Los esfuerzos para integrarlos en la nuestra, supondría hacerlos depender permanentemente de instituciones asistenciales o facilitar su recaída en el delito. (En la actualidad el 25,41% de la población reclusa es extranjera).

Prevención de suicidios. El programa está encaminado a evitar conductas suicidas y autolesivas. Se realiza en todos los Centros. En 2017 fueron incluidos 2.228 internos y 279 internas en este programa. Durante 2018 el número mensual medio de atención en este programa es de 476 internos (1.940 inclusiones).

Personas con discapacidad física, sensorial, psíquica o intelectual. El programa se destina a facilitar a las personas con discapacidades su adaptación al medio penitenciario, proporcionando recursos que respondan a las necesidades educativas de cada tipo de discapacidad. Incluye la detección temprana del caso, la asignación a departamentos o centros sin limitaciones arquitectónicas y la tramitación de certificados oficiales. Para ello existen colaboraciones con entidades del Sector.

En el caso de los internos con déficit intelectual la intervención está orientada al entrenamiento en habilidades básicas para conseguir su autonomía. Este programa se realiza con la colaboración de Plena Inclusión, Entidad que trabaja a favor de las personas con discapacidad intelectual. En el cuarto trimestre de año 2017 este programa se encontraba implantado en un total de 62 centros penitenciarios con una participación de 853 internos.

Internos en departamentos de régimen cerrado. El Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo, modificó algunos aspectos reglamentarios y recogió la obligatoriedad de la intervención con internos en régimen cerrado, así como la creación de un equipo técnico estable en la atención a estos reclusos mediante programas específicos. Desde su implantación en el año 2007 se han obtenido resultados positivos en cuanto a la disminución del número de incidentes regimentales y al aumento de progresiones al régimen ordinario. Durante el tercer trimestre del año 2018 el programa se ha desarrollado en 21 centros penitenciarios, con una participación de 479 internos.

Intervención con jóvenes. La necesidad de una intervención específica con internos jóvenes ha sido una preocupación histórica, que ha generado numerosas iniciativas terapéuticas, específicamente cuando existían Centros específicos para jóvenes (Alcalá, Cáceres II, CP de Jóvenes en el Complejo de Carabanchel etc.) como recoge la LOGP. En el año 2017 el programa se ha llevado a cabo en 31 centros penitenciarios con una participación de 1.123 internos/as. Durante el tercer trimestre de 2018 participaban en este programa 999 varones y 30 mujeres, pertenecientes a 30 centros.

Terapia asistida con animales (TACA). Está dirigido a internos con una personalidad inestable, caracterizada por la impulsividad, escasa autoestima, baja capacidad de empatía y por un déficit en conducta de auto cuidado. En 2017 se ha desarrollado en 19 centros penitenciarios y han participado una media de 468 internos. Durante el tercer trimestre de 2018 el programa se realiza en 19 centros con una participación de 429 varones y 30 mujeres.

Resolución Dialogada de Conflictos. Mediante este programa se pretende que los internos que presenta un determinado problema de convivencia lo resuelvan de manera pacífica, contando con el apoyo de un mediador. En 2017 se iniciaron 553 procesos de mediación en los que participaron 1.127 internos/as en 23 centros penitenciarios. A lo largo de 2018 han participado en procesos de mediación 749 internos en 20 centros. La media anual de los últimos cinco años fue de 849 participantes en 412 encuentros dialogados.

Programa Ser Mujer. Se trata de un programa de prevención de la violencia de género para las mujeres en los centros penitenciarios. El objetivo de este programa es tanto la prevención de la violencia de género como el tratamiento de las internas que la hayan padecido y necesiten un mayor grado de intervención. El programa tiene una clara orientación de género sin olvidar el carácter terapéutico. Se trabaja en colaboración con el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO). En 2017 se desarrolló en 18 centros e iniciaron el programa 216 internas.

Programa de preparación de permisos de salida. Sus contenidos abarcan cuestiones de tipo normativo, así como el entrenamiento en habilidades sociales, solución de problemas, análisis de expectativas y factores de riesgo, planificación del tiempo, relación con la familia, etc. La Instrucción 1/2012, de 2 de abril, sobre *Permisos de Salida y Salidas Programadas* recoge, entre otros extremos, las actuaciones de intervención concreta encaminadas a preparar a los internos para sus primeras salidas al exterior y disminuir, en la medida de lo posible, la inevitable aunque pequeña tasa de fracasos que conlleva la concesión de permisos. En 2017 este programa se desarrolló en 41 centros con una participación de 1.258 internos. Durante los tres primeros trimestres de 2018 participaron 1.157 varones y 60 mujeres, pertenecientes a 47 centros penitenciarios.

Prevención del Tabaquismo. Hasta el año 2010 en los centros penitenciarios se llevaban a cabo acciones puntuales para erradicación del hábito de fumar. Durante el año 2012 y junto a la intensificación de campañas de información y sensibilización sobre el tabaquismo, se implanta un programa de intervención sobre la adicción al tabaco con un enfoque educativo, psicosocial y conductual. Durante el año 2017 este programa se desarrolló en 17 centros en los que se ha atendido a 300 internos y 14 internas. En 2018 el programa se está desarrollando en 16 establecimientos con una media de 200 participantes.

Programa de deshabituación al alcohol. El consumo abusivo de alcohol de larga duración ocasiona un importante deterioro físico, psíquico y en las relaciones sociales y familiares. Frecuentemente se encuentra asociado a determinado tipo de delitos como los relacionados con la seguridad vial o la violencia de género. Desde el año 2013 esta intervención se ha implementado, potenciado y generalizado al conjunto de establecimientos penitenciarios. Este programa por su contenido se enmarca dentro del ámbito de la intervención de las adicciones y tiene un carácter interdisciplinar. La media de participación trimestral en 2017 ha sido de 1.164 internos. En 2018 esta cifra se sitúa en 1.115 participantes pertenecientes a 59 centros.

Módulos de Respeto. Esta experiencia tiene su origen en el Centro Penitenciario de León en Mansilla de las Mulas en el año 2001. Pretende crear espacios apropiados para que los internos desarrollen sus capacidades como ciudadanos responsables y respetuosos con las normas. La normativa que rige estos espacios juega un papel determinante porque favorece la creación y consolidación de hábitos y actitudes socialmente admitidos e impide que los valores predominantes en la subcultura carcelaria fomenten la reincidencia del interno en el delito.

En 2017, Instituciones Penitenciarias contaba con 253 Módulos de Respeto en sus distintos niveles de intervención implantados en 67 centros penitenciarios y 3 Unidades de Madres. La población de esos departamentos supone una media trimestral de 18.518 internos.

Módulos Terapéuticos. En estos módulos se pretende lograr un espacio libre de las interferencias que generan la droga y su entorno para provocar cambios en los hábitos y aptitudes de los internos de modo que puedan continuar su tratamiento en los diversos recursos terapéuticos comunitarios. Admiten diversos tipos:

a) **Unidad Terapéutica y Educativa (UTE).** Reguladas en la Instrucción 9/2014, de 14 de julio. A finales del tercer trimestre de 2018 contaban con este modelo 25 centros penitenciarios y un Centro de Inserción Social (CIS), en los cuales se incluía una población de 1.854 varones y 81 mujeres distribuidos en 32 módulos UTE.

b) **Comunidad Terapéutica.** El programa acoge exclusivamente a internos drogodependientes en departamentos que se rigen por las previsiones del artículo 66 de la LOGP y 115 del RP. Funciona en 5 Centros, atendiendo a 188 internos y 5 internas durante el tercer trimestre del año.

c) **Modulo Terapéutico.** También destinado a internos drogodependientes, no tiene particularidades organizativas tan exigentes como las Comunidades del párrafo anterior. Se encuentran funcionando en 9 centros, en los que a finales del tercer trimestre de 2018 se incluían 482 internos y 18 internas, en 11 módulos.

Este tipo de Unidades funcionan en 41 centros penitenciarios, albergando a 2.700 internos y 114 internas.

Programa de Juego Patológico. Pretende romper la conducta adictiva al juego y dotar al afectado de herramientas y habilidades para el mantenimiento de la abstinencia. Comenzó el proceso de implantación en el mes de octubre de 2014. En 2017 se desarrolló en 11 centros, elevándose a 21 en el presente año. En la actualidad cuenta con 125 participantes.

Programa de Pornografía Infantil. Los destinatarios de este programa son penados por un delito de posesión y/o difusión de pornografía infantil, sin que exista a su vez un delito de abuso sexual directo. Estos últimos son tratados dentro del programa destinado a agresores sexuales (PCAS). La intervención con consumidores de pornografía infantil, principalmente vía Internet, ha sido diseñada en el contexto de los programas desarrollados como Medidas Alternativas al encarcelamiento y se denomina “Fuera de la Red”. En 2017 se desarrolló en 3 establecimientos participando un total de 9 internos y en 2018 en el mismo número de centros, con 13 participantes.

Programa de atención integral al enfermo mental (PAIEM) y Programas Puente. Se trata un programa de intervención de carácter asistencial y terapéutico destinado a de atención integral al enfermo mental que pretende: 1º. Detectar, diagnosticar y tratar a todos los internos que sufran algún tipo de trastorno mental. 2º. Mejorar la calidad de vida de los enfermos mentales, aumentando su autonomía personal y la adaptación al entorno. 3º. Optimizar la reincorporación social y la derivación adecuada a un recurso socio-sanitario comunitario.

Tras la evaluación llevada a cabo en el año 2013, se realiza una profunda reestructuración, diseñándose el PAIEM RENOVADO, que contempla la elaboración de un Plan de Reincorporación Social cuyos objetivos son asegurar el traslado progresivo del paciente a los recursos comunitarios. Se introduce el Programa Puente de Mediación Social, cuya última versión es del año 2014; se concibe como un complemento del PAIEM, para asegurar la continuidad del tratamiento asistencial del enfermo mental al que se le ha concedido el tercer grado o la libertad condicional.

El esfuerzo institucional para atender al enfermo mental condenado, imputable, e ingresado en prisión, ha sido generalmente desconocido o poco valorado. La descalificación, tantas veces ignorante, del esfuerzo y compromiso de profesionales excelentes como los que integran los equipos multidisciplinares o los funcionarios que tienen que abordar problemas con enfermos, que no deberían estar en la cárcel, suele ser respuesta frecuente en quienes siempre tienen una solución mágica que pasa por omitir una realidad testaruda que hay que gestionar.

Programa para el control de la conducta violenta (PICOVI). Intervención de carácter psicosocial para internos que han protagonizado conductas violentas con daños a sí mismos o a otras personas. En este programa se utilizan una serie de técnicas dirigidas a capacitar al agresor para que pueda controlar y manejar su agresividad. Comienza a implantarse a finales de 2017. Se está realizando en 22 centros penitenciarios con una participación de 229 internos.

Como recapitulación, más de 27.716 internos, participaban voluntariamente en alguno de los muchos programas de tratamiento que se les ofrecen, a mediados de 2018.

VII.- LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO

La evaluación es una necesidad imprescindible si queremos superar los aspectos meramente intuitivos que animan algunos proyectos, dotarlos de credibilidad científica y, sobre todo, disponer de información fiable que oriente la toma de decisiones futuras, afinar los objetivos del proyecto y reconducir las disfunciones que se aprecien.

Durante años se renunció, por los responsables de estos Programas, a realizar estas evaluaciones por especialistas de la Institución Penitenciaria. La razón fundamental era que se prefería que la evaluación se hiciera por Instituciones externas, especialmente Departamentos Universitarios, argumentando que esta fórmula añadía valor científico, prestigio y credibilidad a los resultados, que de haberse testado por medios propios, tendrían la sombra de la propaganda y la dificultad de su divulgación.

Las poderosas herramientas informáticas de las que dispone la Secretaría General nos capacitan para obtener resultados de alta fiabilidad técnica, en tiempos razonablemente cortos y con un ajuste a las necesidades institucionales particularmente interesantes. Estas características, adecuadas en los análisis de reincidencia penitenciaria o de planificación estratégica, también resultan idóneas cuando trabajamos con datos confidenciales o que gozan de una especial protección.

Las consideraciones expuestas nos llevaron a abordar, entre otras, una evaluación de las estrategias penitenciarias con penados por terrorismo autóctono, concluida el 30 de Septiembre de 2016, sobre la reincidencia penitenciaria de terroristas que habían pasado por Centros Penitenciarios después de los Decretos de Amnistía de 1976 y 1977 de los que teníamos registros informáticos; un total de 3.285 internos pertenecientes o vinculados a la organización terrorista ETA y 148 de los GRAPO.

El nivel de reincidencia penitenciaria entre los internos que han cumplido condena por participar en actividades delictivas formando parte de la organización terrorista ETA, que haya determinado un nuevo ingreso en prisión, es muy bajo. De los 3.285 internos de ETA estudiados, solo 26 volvieron a prisión por hechos posteriores a su excarcelación, lo que supone el 0,79% de los estudiados.

Es un dato destacable, en el estudio apuntado, que ninguno de los internos terroristas vinculados a ETA que fueron progresados a tercer grado y más tarde excarcelados en libertad condicional, haya vuelto a integrarse en los comandos o las estructuras de la banda terrorista. Tampoco aquellos que fueron excarcelados en libertad condicional anticipada por enfermedad.

En relación con los miembros de la organización terrorista GRAPO, el porcentaje de terroristas que, durante el mismo periodo y tras cumplir condena por delitos relacionados con esta banda, han vuelto a ingresar por formar parte de los comandos de la misma, se eleva a 16, lo que supone un 10,81%. Evidentemente existen variables de esta organización terrorista, hoy casi desaparecida, donde sus miembros aparecen relacionados por vínculos endógenos que potencian su fanatismo aunque su mensaje apenas cuenta con apoyo social. No obstante, también en este caso, cuando los penados que en su momento se vincularon a la organización, se acogieron a medidas de reinserción y fueron clasificados en tercer grado y excarcelados en libertad condicional, la cifra de reincidencia, al igual que en el caso de los terroristas de ETA es cero. Es cierto que no siempre expresan arrepentimiento por su conducta, pero, también lo es, que no reinciden cumpliéndose así el efecto de prevención especial de la pena.

Resultados extraordinariamente relevantes para poner en valor la política penitenciaria que se ha seguido con estos reclusos y que, a mi juicio, ha contribuido de forma significativa a su desaparición en el caso de ETA, o a su inocuización social y operativa en el supuesto de los GRAPO.

Se realizaron, también, estudios comparativos de los niveles de reincidencia penitenciaria en lo que llamaríamos iniciativas de alto valor terapéutico. Se analizaron tasas de reincidencia entre diferentes Unidades Terapéuticas y Educativas y diferentes Módulos de Respeto, con resultados también muy ilustrativos.

La extracción de datos terminó el 7 de julio de 2016 y se concluye que, respecto a internos en módulos de respeto que son excarcelados en 2º grado, el porcentaje de reincidencia en el periodo estudiado es de un 15,4%; porcentaje que se reduce al 7,3% para reclusos excarcelados en tercer grado.

Por su parte y en circunstancias análogas, la tasa de reincidencia de internos excarcelados desde una UTE en segundo grado, se sitúa en un 24,7%, porcentaje que baja al 16,7% para las excarcelaciones en tercer grado. El análisis permitía comparar datos entre UTEs, de diferentes Centros, con Módulos de Respeto de diferentes Centros, y entre estos; haciendo el lógico descuento por la antigüedad de la Unidad o la heterogeneidad de la población penitenciaria que alberga.

ISSN: 0210-6035



Extra
2019

9 770210 603001



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR