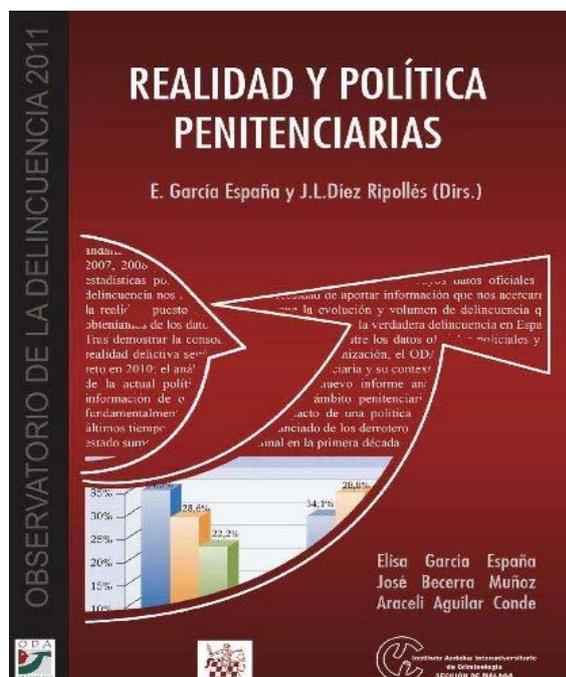


**Realidad y política penitenciarias**  
 E. García España, J Becerra y A. Aguilar (2012)

Deborah García Magna  
*Profesora de derecho penal e investigadora del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (Sección de Málaga)*



**1. Introducción.**

En el año 2004 los investigadores del ODA acometieron la labor de analizar las estadísticas policiales para intentar describir la evolución de la delincuencia en España. Pronto percibieron que era preciso completar el análisis de dicha información oficial con otros instrumentos que permitieran captar de manera exhaustiva la realidad del delito. Se inició así en 2006 un proceso de recopilación de datos a través de encuestas

de victimización, en primer lugar en Andalucía y después en el resto de España, que finalizó en 2009 y corroboró la necesidad de afrontar el estudio del sistema penal desde perspectivas diversas para poder abarcar todos sus matices.

Con este nuevo informe, como se describirá a lo largo de estas páginas, el Observatorio de la Delincuencia ha abordado el objetivo de estudiar el sistema penitenciario español con un enfoque integral, realizando una tarea de documentación y análisis sistemático de la información disponible en este ámbito. Así, en este trabajo de investigación el lector encontrará una descripción muy completa del sistema actual a partir de datos procedentes de muy diversas fuentes que, además, podrá completar con la reflexión experta sobre el tema, ya que se incorpora al informe la valoración que varios especialistas realizan de las políticas penitenciarias llevadas a cabo en nuestro país en los últimos años.

## **2. Contenido**

El informe ODA 2010/2011 consta de cuatro capítulos, comenzando con una parte introductoria (capítulo I) en la que se expone el enfoque metodológico de la investigación. En concreto, se ha llevado a cabo un análisis descriptivo-cuantitativo, longitudinal y transversal, de los datos oficiales existentes sobre población penitenciaria, infraestructuras, reinserción social y seguridad interior. Para obtener dichos datos, se ha acudido a la información disponible ofrecida por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) y por el departamento de justicia de la Generalitat de Cataluña. Se ha pretendido realizar un análisis de diversas variables entre 2000 y 2010, aunque en algunos casos no ha sido posible y se ha debido limitar el estudio. De todas formas, resulta importante para la investigación comparativa y por ello de sumo interés que se haya conseguido realizar una descripción del sistema penitenciario de todo el territorio español (SGIP y Cataluña).

Por lo que respecta al análisis comparado la mayoría de los datos corresponden a 2009, por no disponer en muchos casos de información más actualizada de todas las variables que se manejan. Para conseguir este amplio enfoque internacional también se ha acudido a diversas fuentes, como el Consejo de Europa (*Council of Europe Annual Penal Statistics*), el *International Centre for Prison Studies* y el Eurostat.

Como complemento a la técnica cuantitativa, uno de los aspectos innovadores del trabajo es la realización de 18 entrevistas a expertos escogidos mediante la técnica de bola de nieve (académicos, políticos y gestores del medio penitenciario), para conocer su opinión sobre los datos recogidos en el análisis descriptivo, sus impresiones sobre la política penitenciaria de las últimas legislaturas y sus propuestas de mejora del sistema penal en su conjunto. Se incorpora al informe, como anexo, el guión seguido en las entrevistas telefónicas.

El grueso del trabajo está dividido en tres partes: una dedicada a presentar datos cuantitativos que describen la realidad penitenciaria española a partir de fuentes oficiales (capítulo II); un bloque en el que, a partir de los datos recopilados, se muestra cuáles son a juicio de los autores las estrategias de política penitenciaria que se están poniendo en práctica en los últimos años (capítulo III); y una parte a modo de conclusión en la que, a través de la opinión de los expertos entrevistados, se realizan una serie de reflexiones y propuestas sobre la política criminal y penitenciaria españolas (capítulo IV).

Como ya se ha señalado, el capítulo II es básicamente descriptivo, destacando a nivel formal una exposición muy clara de la información. Se pone de manifiesto así un laborioso trabajo de sistematización de los abundantes datos, que se presentan de forma intuitiva, gracias a la construcción de las tablas y gráficos que sirven de apoyo al texto y facilitan su lectura. En concreto, este capítulo clasifica la información en cuatro categorías: 1) Se realiza un primer análisis comparado de las prisiones en la Unión Europea y Estados Unidos, con datos sobre: población penitenciaria general, preventiva, femenina y extranjera; distribución por edades; presos por tipología delictiva y duración de la condena; tasas de entrada y estancia en instituciones penitenciarias; tasas de ocupación de las prisiones; cifras sobre fugas y mortalidad en los centros penitenciarios; coste económico por preso; y tasa de supervisión (proporción entre número de internos y trabajadores encargados de la vigilancia o relacionados con actividades de tratamiento). 2) Se presenta un análisis detenido de la población que se encuentra presa en España, incluyendo datos del territorio SGIP y Cataluña, en concreto: distribución por sexo, situación procesal, clasificación por grados y tipologías delictivas generales.

3) Se estudian de manera específica las circunstancias de colectivos que presentan características o necesidades especiales: las mujeres, los extranjeros y los jóvenes. Como aclaran los autores, no se ha podido abarcar el estudio de otras poblaciones (enfermos mentales, drogodependientes o discapacitados) por carecer de datos suficientes. 4) Por último, se realiza un análisis comparado por comunidades autónomas, estudiando la tasa de población penitenciaria y la tasa de ocupación en las diferentes regiones españolas.

El capítulo III del informe se centra en poner de manifiesto las estrategias de política penitenciaria que se están llevando a la práctica en los últimos años, partiendo de la hipótesis de que la alta población reclusa debe estar afectando necesariamente a las posibilidades de tratamiento (al escasear los recursos) y al orden de la convivencia (ya que la sobreocupación puede crear tensiones que den lugar a una mayor conflictividad). En primer lugar, aunque dicha realidad puede suponer un desgaste del sistema penitenciario, se señalan sin embargo una serie de iniciativas que estarían reflejando una tendencia hacia un modelo de prisión más habitable y humanizada: se analizan aquí los módulos de respeto, los programas de intervención con mujeres (unidades de madres) y las cifras concretas de traslados, permisos de salida, terceros grados y libertades condicionales. En segundo lugar, al hilo de la posible insuficiencia de recursos para atender a tanta población penitenciaria, los autores del informe estudian detenidamente los programas de tratamiento que se están aplicando en las cárceles españolas, clasificados en programas comunes a todo el territorio español (de ocio y cultura; deportivos; de intervención con agresores sexuales, agresores de violencia de género, discapacitados y drogodependientes; de prevención de suicidios; y de tratamiento para internos en régimen cerrado); programas comunes no agrupables, es decir, que aunque tienen la misma naturaleza y fines en todo el territorio español, se implantan de manera diferente en centros catalanes y en aquéllos dependientes de la SGIP (en concreto, de intervención con jóvenes en territorio SGIP y con personas extranjeras en ambos); y programas no comunes, es decir, con naturaleza y fines distintos en territorio SGIP (terapia asistida con animales y programas en el ámbito de las drogodependencias) y en Cataluña (tratamiento de conductas delictivas violentas). En tercer lugar, se analiza cómo afecta la sobreocupación a la ordenada convivencia y, en concreto, se hace un estudio de los incidentes regimentales que se producen en las prisiones españolas, es

decir, los indicadores de conflictividad: muertes en prisión (separando suicidios y fallecimientos), tipos de faltas y naturaleza de las mismas (distinguiendo entre agresiones a funcionarios e internos, evasiones de centros penitenciarios en España e inutilización grave de dependencias, plantos y motines). Para cerrar este capítulo se incluye un anexo en el que se pueden encontrar tablas que contienen de manera completa los datos reflejados en las gráficas.

Una vez presentada la información recopilada, los autores del informe han pretendido ofrecer las posibles interpretaciones de los datos, conscientes de que éstos admiten diversas explicaciones. Por ello, uno de los aspectos más valiosos de esta investigación lo constituye el análisis cualitativo del contenido de las entrevistas telefónicas realizadas a expertos. El capítulo IV se construye a partir de las reflexiones sobre la política criminal y penitenciaria españolas de especialistas del ámbito penitenciario, en concreto (por orden alfabético): José Cid Moliné (Profesor titular de Derecho penal de la Universidad Autónoma de Barcelona), José Luis de la Cuesta Arzamendi (Catedrático de Derecho penal de la Universidad del País Vasco y director del Instituto Vasco de Criminología), Carlos García Valdés (Catedrático de Derecho penal de la Universidad de Alcalá, ex director de Instituciones Penitenciarias y presidente del Grupo de Trabajo para la revisión del Proyecto de Ley Orgánica General Penitenciaria), Ignacio González Sánchez (investigador del departamento de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid), Elena Larrauri Pijoan (Catedrática de Derecho penal de la Universidad Pompeu Fabra), Darío Malventi (filósofo por la Universidad de Pisa y Doctor en Antropología por la Universidad de Barcelona), José Luis Manzanares Samaniego (ex Magistrado de la Sala 2ª del tribunal Supremo, ex jefe del Servicio de Asuntos Penales y del Servicio Técnico-Jurídico de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y consejero permanente del Consejo de Estado), Borja Mapelli Caffarena (Catedrático de Derecho penal de la Universidad de Sevilla), Pedro Martínez Moreno (jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias en el centro penitenciario de Málaga), Carlos Luis Martínez Navarro (jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias en el centro penitenciario de Málaga), Emilio Monteserín Fernández (sociólogo, educador de Instituciones Penitenciarias y colaborador de la Universidad Complutense de Madrid), Fernando Payá Nadal (del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias en el

centro penitenciario de Algeciras), Julián Carlos Ríos Martín (Profesor propio agregado de Derecho penal en la Universidad Pontificia Comillas), Iñaki Rivera Beiras (Profesor titular de Derecho penal de la Universidad de Barcelona y director del Observatorio del Sistema penal y los Derechos humanos), Virgilio Valero García (Director General de Coordinación Territorial y Medio Abierto, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias), Daniel Varona Gómez (Profesor titular de Derecho penal de la Universidad de Girona) y Concepción Yagüe Olmos (psicóloga, funcionaria del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciaria, ex Subdirectora General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria y Delegada Territorial de Andalucía de Instituciones Penitenciarias).

Siguiendo un guión semiabierto que se incorpora al informe como anexo, a todos los expertos se les ha preguntado sobre los siguientes temas: tasa de ocupación y conflictividad; relación entre políticas criminal y penitenciaria; cambios en la política penitenciaria; estrategias de reinserción social y capacidad de consecución de los objetivos; y riesgo político de adoptar determinadas políticas penitenciarias.

### **3. Reflexión**

Algunos de los datos que se presentan en el informe ODA 2010/2011 parecen confirmar la hipótesis de que en las dos últimas legislaturas se ha pretendido profundizar en el enfoque rehabilitador de la pena de prisión desde la política penitenciaria con iniciativas dirigidas a favorecer la excarcelación y la reinserción social de los reclusos. Sin embargo, ello no parece casar bien con un modelo penal que abusa del recurso a la pena de prisión y, en consecuencia, produce cada vez más población penitenciaria. En efecto, como afirman los expertos, las estrategias de política criminal de la última década configuran un sistema que hace fácil la entrada en prisión y dificulta la salida (con una aplicación excesiva de la prisión preventiva, sobre todo a inmigrantes y en delitos contra el patrimonio y relacionados con drogas, un escaso uso de las penas alternativas, el abuso de penas de prisión largas y las pocas facilidades para reducir condena). Los cambios que se han producido en la política penitenciaria, sin embargo, parecerían estar apuntando una tendencia más incluyente y menos punitiva, aunque cabría plantearse si realmente es un intento de resistir a la deriva punitiva que ha tomado la política criminal española o si únicamente se trata de proyectar una imagen que contrarreste la irracionalidad que caracteriza a las políticas populistas de los últimos

años. Los expertos entrevistados apuntan varios argumentos que explicarían esta dicotomía: la falta de comunicación entre ambas estrategias públicas (por depender de actores y factores distintos) o la utilización consciente del sistema penitenciario para descongestionar las prisiones (por tener menos visibilidad pública que la política criminal y, por ello, menor coste electoral). Lo que parece innegable es que en los últimos años el discurso que se ha transmitido desde Instituciones Penitenciarias potencia el régimen abierto, intenta mejorar la convivencia y parece basarse en una filosofía centrada en las causas sociales de la delincuencia. Los expertos comparten la opinión de que estas políticas tienen un claro carácter instrumental (aliviar la masificación de las cárceles), pero añaden que también pueden obedecer a un interés por humanizarlas o bien a la pretensión de dar buena imagen y reducir gastos.

En cualquier caso, al margen de los motivos de esta política penitenciaria, no podemos dejar de percibir que en los últimos años parecen querer compensarse los excesos punitivos de una política criminal expuesta a la luz de la opinión pública y a los vaivenes del juego electoral. Siendo así y ante el reciente cambio de gobierno, que ha empezado insistiendo en una estrategia penal claramente expresiva, cabe preguntarse en qué dirección irán las nuevas políticas penitenciarias. Los investigadores del Observatorio de la Delincuencia no pretenden dar respuesta a esta cuestión pero nos proporcionan información relevante que nos puede servir de punto de partida para que nos aventuremos a resolverla y a seguir preguntándonos hacia qué modelo penal nos dirigimos.