

25 AÑOS

DE

LEY GENERAL PENITENCIARIA.

AYER, HOY Y MAÑANA

III JORNADAS
DE LA ASOCIACIÓN DE TÉCNICOS
DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

INDICE

EL AYER DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA. CARLOS GARCÍA VALDÉS.	9
LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA L. O. G. P. EN SUS INICIOS. MERCEDES JABARDO QUESADA.	11
INFLUENCIA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA INTERVENCIÓN PENITENCIARIA. FRANCISCO BUENO ARÚS.	17
INFLUENCIAS DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN EL MEDIO PENITENCIARIO. ABEL TELLEZ AGUILERA.	55
REFLEXIONES SOBRE POLÍTICA CRIMINAL EN LA LEY PENITENCIARIA Y EN LAS REFORMAS PENALES DE 2003. JULIÁN GARCÍA GARCÍA.	73
NECESIDAD DE EVALUACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO. PETRA MINGUEZ PÉREZ.	95
LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS. SANTIAGO LEGANÉS.	103
EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO. ANTONIO PUIG RENAU.	167
EL TRABAJO PRODUCTIVO EN CENTROS PENITENCIARIOS EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS. MANUEL FUENTES MUÑOZ.	175
PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL CUERPO DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS. EMILIO TAVERA BENITO.	185

ATIP (ASOCIACIÓN DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS).
DEPÓSITO LEGAL: CC-127-2005.
MAQUETA E IMPRIME: GRÁFICAS HACHE. CÁCERES.

PRESENTACIÓN

25 AÑOS DE L.O.G.P.: AYER, HOY Y MAÑANA

En un lugar de la Mancha de cuyo nombre sí queremos acordarnos, nos reunimos un buen puñado de Técnicos de II.P.P. y de personas vinculadas, ocupadas y preocupadas por este ámbito penitenciario.

Cambiamos el mar de anteriores jornadas por la Mancha en tiempos del cuarto centenario de Cervantes, con la idea de celebrar los 25 años de la L.O.G.P.

Fueron días desapacibles, de una persistente lluvia otoñal, que propició la reflexión y el recogimiento en el interior del Palacio de Almagro donde la temperatura se disparó, especialmente cuando hablaron aquellos primeros quijotes que sembraron las bases del Tratamiento que hoy otros llevamos a cabo.

Hemos de valorar que personas de diferentes procedencia, especialidad, experiencia y pensamiento reservemos un tiempo, un dinero y un espacio en nuestras responsabilidades para compartir experiencias laborales cotidianas, seguir formándonos, discrepar en armonía, reencontrarnos y «poner cara» a aquellos desconocidos, solamente localizados a través del teléfono y los escritos.

Este libro resume los temas que allí abordamos. Esperamos que sea tan útil como los dos anteriores para conocer y reconocer nuestra intervención e investigación penitenciaria, para diseñar nuevas políticas de Tratamiento, para orientar a los futuros opositores y para seguir debatiendo, a golpe de preguntas, respuestas y propuestas, realizadas tanto desde dentro como desde fuera de la Institución.

Agradecemos a todos: ponentes, organizadores y participantes la realización de estas jornadas. Unos y otros contribuimos a que el Tratamiento de hoy tenga un mañana. Aunque muy mejorable y en medio de retos tan grandes como «molinos», ya no se trata de ninguna utopía: los programas con agresores sexuales, maltratadores, drogodependientes, etc., llevan años en marcha, a lo que ha contribuido nuestra asociación y este tipo de jornadas.

El Tratamiento está más vivo que nunca.

María Yela. Presidenta de la Comisión de Estudios de la Asociación del Cuerpo Superior Técnico de II.P.P.

Aranjuez Abril de 2005.

EL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE II.P.P. UNA REFLEXIÓN HISTÓRICA. MANUEL RICO GARRI.....	193
EL FUTURO DEL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS. JOSÉ FÉLIX LÓPEZ ARAÚJO.....	199
LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL JOSÉ MANUEL BERMUDO CASTELLANO.....	205
LA CENTRAL PENITENCIARIA DE OBSERVACIÓN JESÚS SERRANO SAÍZ.....	213
LA FORMACIÓN EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS MIGUEL ÁNGEL VICENTE CUENCA.....	235
EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DE PERSONAL DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS DURANTE LOS 25 AÑOS DE LA L.O.G.P. MANUEL ROCA POVEDA.....	249
VOTOS PARTICULARES ANTE ALGUNAS REFORMAS LEGISLATIVAS. FÉLIX PANTOJA GARCÍA.....	277
RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA Y JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA. JAIME LEIVA TAPIA.....	297
RELACIONES INSTITUCIONALES. RAZONES PARA UN DESENCUENTRO. GABRIEL ESTEBAN DE LA FUENTE.....	307
PRESENTE Y FUTURO DE LA INSTITUCIÓN PENITENCIARIA. MERCEDES GALLIZO LLAMAS.....	329
CLAUSURA DE LAS JORNADAS. JOSÉ LUIS CUEVAS CRESPO.....	341
FRANCISCO SÁNCHEZ GONZÁLEZ.....	347

**PROGRAMA DE LAS III JORNADAS DE TRATAMIENTO
DE LA ASOCIACIÓN DE TÉCNICOS DE IPP (ATIP)
2004 ALMAGRO 20, 21 Y 22 DE OCTUBRE**

25 años de Ley Orgánica General Penitenciaria: Ayer, Hoy y Mañana.

Miércoles 20 de Octubre:

● 9:30-10:30 Entrega de documentación. ● 10:30-11:00 Apertura de las Jornadas por la Comisión de Estudios de la Asociación. ● 11:00-13:00 Mesa Redonda: «La Ley Orgánica General Penitenciaria en el 25 aniversario de su promulgación». Ponentes: Excmo. Sr. D. Carlos García Valdés. Catedrático de Derecho Penal. Excmo. Sr. D. Andrés Márquez Aranda. Ilma. Sra. Dña. Mercedes Jabardo Quezada. Moderadora: Dña. Gloria Corrochano Hornando. Presidenta de la Comisión de Estudios de ATIP y Sub. Gral. Adjunta de Tratamiento y Gestión Penitenciaria. ● 13:00-14:00 «Presente y Futuro del Tratamiento Penitenciario» D. Virgilio Valero García. Subdirector Gral. de Tratamiento y Gestión Penitenciaria. ● 14:00-17:00 Descanso. ● 17:00-18:30 Mesa Redonda: «Influencia de las Reformas Legislativas en la Intervención Penitenciaria». Ponentes: D. Francisco Bueno Arús. Letrado del Consejo General del Poder Judicial. D. Abel Téllez Aguilera. Coordinador de Programas del Gabinete Técnico DGIP. D. Julián García García. Vocal del Consejo Ejecutivo de ATIP. Jefe de Área Intervención de Colectivos Especiales. Moderador: D. Javier Morfíngolo Villaboa. Vocal C. E. ATIP. Jurista del C.P. Madrid VI. ● 18:30-19:00 Descanso. ● 19:00-20:30 Mesa Redonda: «Revisión de resultados de los Programas de Intervención». Ponentes: Dña. Petra Minguéz Pérez. Directora del C.P. Madrid IV. D. José Ignacio Bormúdez Fernández. Director C.P. de Topas. D. Santiago Leganés Gómez. Jurista del C.P. de Valencia. Moderadora: Dña. María Yola García. Vocal C. E. ATIP. Psicóloga del C.P. Madrid VI.

Jueves 21 de Octubre:

● 10:00-11:30 Mesa Redonda: «El Organismo Autónomo de Trabajo y Formación para el Empleo». Ponentes: D. Antonio Puig Rcnau. Gerente OATFE. Moderador: D. José M. Bermudo Castellano. Vocal C. E. de ATIP. Subdirector de Régimen del C.I.S. Victoria Kent. ● 11:30-12:00 Descanso. ● 12:00-14:00 Mesa Redonda: «El Cuerpo Superior de Técnicos de IIPP: una revisión histórica». Ponentes: Excmo. Sr. D. Emilio Tavera Benito. Jurista Cuerpo Superior de Técnicos de IIPP. D. Manuel Rico Garri. Sociólogo del C.P. de Madrid III. D. José Félix López Araujo. Subdirector Gral. de Gestión de Personal. Moderador: D. José Sánchez Isidoro. Vocal C.E. de ATIP. Psicólogo del C.P. de Madrid IV. ● 14:00-17:00 Descanso. ● 17:00-18:30 Talleres A: A-1: «Los Centros de Inserción Social» D. José Manuel Bermudo Castellano. Subdirector de Régimen del C.I.S. Victoria Kent. Moderadora: Dña. Zoraida Estepa Carmona. Directora del C.P. de Alcazar de San Juan. A-2: «La Central Penitenciaria de Observación». D. Jesús Serrano Saiz. Psicólogo de la Central Penitenciaria de Observación. Moderador: D. Oscar Herrero Mejías. Psicólogo C.P. Cáceres. ● 18:30-19:00 Descanso. ● 19:00-20:30 Talleres B: B1: «La Formación en Instituciones Penitenciarias». D. Miguel Ángel Vicente Cuenca. Sociólogo de la Central Penitenciaria de Observación. Moderadora: Zoraida Estepa Carmona. B2: «Evaluación de la Estructura Administrativa y de Personal de los Centros Penitenciarios en los 25 años de L.O.G.P.» D. Manuel Roca Poveda. Subdirector de Tratamiento del C.P. de Segovia. Moderador: Oscar Herrero Mejías.

Viernes 22 de Octubre:

● 10:00-12:00 Mesa Redonda: «Relaciones Institucionales: Juzgados de Vigilancia y Administración Penitenciaria». Ponentes: Excmo. Sr. D. Félix Pantoja García. Vocal del Consejo General del Poder Judicial. Ilma. Sra. Dña. Pilar González Vicente. Inspectora de Servicios del C.G.P.J. Ilmo. Sr. D. José Luis Castro Antonio. J.V.P. nº 3 de Madrid. D. Jaime Leiva Tapia. Jurista del Centro Penitenciario de Almería. D. Gabriel Escobar de la Fuente. Jurista del C.P. de Castellón. Moderadora: Dña. Josefina García Camacho. Vocal C.E. ATIP. Jurista C.P. de Cáceres. ● 12:00-13:30 Conferencia: «Presente y Futuro de la Institución Penitenciaria» Ilma. Sra. Dña. Mercedes Gallizo Llamas. Directora General de Instituciones Penitenciarias. ● 13:30-14:00 Clausura de las Jornadas. D. José Luis Cuevas Crespo. Presidente de ATIP. D. Francisco Sánchez González. Presidente de ATIP.

EL AYER DE LA LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA

Carlos García Valdés

Ex Director Gral. de IIPP.

Mis amigos saben que estoy anclado en el lugar que trabajo y varado donde vivo. Que no me gustan los desplazamientos sean para Congresos o Jornadas ni aún para escuetas Conferencias. Que no necesito amplitud para mis hechos ni mis obras. Que el recuerdo abarca el espacio dedicado al presente, pero que raras veces quiero compartirlo.

Hoy me he saltado esta norma. Lo he efectuado en muy contadas ocasiones y siempre para hablar de prisiones, de su legislación y ante mis antiguos funcionarios, salvo en reciente, breve y gratísima estancia en el CIS de Córdoba. La ciudad de Almagro, la antigua zona de influencia de los Fugger, la capital del campo de Calatrava, me proporciona una nueva oportunidad de volver al pasado sin revisarlo, de narrar el acontecimiento de la génesis y desarrollo de la Ley General Penitenciaria cuando ostenté el cargo de Director de sus Instituciones, que acompaña mi vida desde hace veintisiete años.

La Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias me ha invitado para este evento y no he sabido declinar el encuentro.

La reforma penitenciaria se enmarca, legislativamente, en lo que llamaría Spengler «los años decisivos» de la transición política: redacción de una Constitución y reforma parcial y urgente del Código Penal, suprimiendo, por ejemplo, los delitos políticos, el adulterio y el amancebamiento o el estupro; establecimiento constitucional de la abolición de la pena de muerte o los trabajos forzados, orientación de las penas privativas de libertad hacia la reinserción social de los penados y, en fin, supresión de la prisión gubernativa por multa, entre otros logros. Algunos de los procesados por los delitos de reunión, manifestación no pacífica o propagandas ilegales, mis antiguos clientes ante el TOP, fueron determinantes en el momento de la negociación y entendimiento del proyecto legal penitenciario.

El momento político era el de la construcción del Estado democrático que el Presidente Suárez ejemplificó y el método para alcanzarlo, el concurso en la elaboración de los textos y en las grandes cuestiones de gobierno. En esa ocasión histórica me integré en la Dirección General tras el asesinato de Jesús Haddah. A los treinta y un años supe

percibir una clase política diligente, honrada y valiente, dispuesta a arriesgar prestigio y sacrificio personal sin cuento. La crispación y el mal uso del poder vino después.

La Ley General Penitenciaria estudió la legislación comparada más reciente pero tenía una raigambre profundamente española. Suecia, Italia o Alemania fueron un marco real referente pero el equilibrio lo dio nuestro sistema tradicional, humanitario y propio, diferente al resto de los países entonces, no hoy, más avanzados. No se produjo, así, un mero trasplante de ideas sino unas instituciones realistas, de ideario resocializador, adecuadas a nuestras características y con visos de futuro. Esto último fue lo más difícil y meritorio. El compromiso con el pasado y la solidez del devenir.

La Dirección que desempeñé afrontó fundamentalmente estos problemas: elegir los mejores mandos (Alarcón, Tavera), abrir nuestros centros a la sociedad, aislar a los violentos, construir o reconstruir, según se mire, nuevos establecimientos y espacios interiores (esa «profunda trinchera» que era el celular del Puerto), afrontar el tema de los internos terroristas, entonces resolviendo la concentración en Soria y Zamora, solución imposible hoy; y pactar el texto de la Ley Penitenciaria en el Congreso y el Senado. De ahí, su éxito parlamentario posterior sin precedente en nuestra historia, sea cual fuere la ley que se cite como comparación.

De los malos momentos no quiero acordarme con detalle ahora, aunque los llevo dentro: mi atentado, los funerales donde la culpa se trasladaba sistemáticamente, por la numerosa extrema derecha, al Gobierno (Argote: «como se puede vivir, Carlos, habiendo enterrado decenas de guardias civiles»); o los graves incidentes de la operación Galaxia («Emilio dime una prisión cerca de Madrid para ochenta o noventa militares y guardias civiles») o del cuartel de la Policía Nacional de Basauri en las cercanías del centro penitenciario («Director, si entran los exaltados Vd. no vuelve a salir de una celda»).

Pero todo ello ya no es más que historia. No hay nada tan sólido como nuestro sistema penitenciario y en lo que se pudo contribuir, redactando la Ley y mandando nuestros centros en 1978-1979 es, de cuanto se ha hecho o deshecho en la vida, lo mejor.

Carlos García Valdés

LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE L.O.G.P. EN SUS INICIOS

Mercedes Jabardo

Ex. Directora Gral. de IPPP.

La imagen de los presos encaramados en los tejados de las prisiones empieza a producirse en nuestro país a partir de los motines ocurridos en Tarragona, Burgos, Sevilla y Teruel durante el año 1972, con una repercusión amplia en los medios de comunicación.

Carlos García Valdés decía «Siempre hemos creído que el límite de la desesperación humana es aquel, en el que el sujeto que se encuentra en tal estado, se lanza a aventuras o empresas condenadas de antemano al fracaso». Ese fue, probablemente, el estado anímico de muchos reclusos que se revelaron violentamente contra el régimen de vida detentiva a que estaban sometidos. La situación en las prisiones de mujeres fue distinta, no hubo motines, ni se subieron a los tejados, si a caso alguna autolesión; pero había una cosa en común: la carencia absoluta de derechos.

Se imponía, pues, una trascendental reforma carcelaria. Reforma que inexorablemente debía abrirse paso y, que debía empezar, con la concienciación de todos.

En 1979 nuestro país atravesaba una importante crisis económica, inmerso en una locura de atentados, secuestros políticos, asalto a despachos de abogados, persecuciones, incompresiones, pero así y todo, se luchaba por el cambio por avanzar y por unir.

Jesús Haddad Blanco siendo Director General de Prisiones, crea varios grupos de trabajo para la confección de una Ley Penitenciaria, Carlos García Valdés está en uno de estos grupos, junto a Francisco Bucno Arus, y los penitenciarios Jesús Alarcón Bravo, Emilio Tavera y algunos más.

Cuando Haddad es asesinado por el GRAPO, García Valdés se hace cargo de la Dirección General de Prisiones y de la realización de la Ley Penitenciaria.

En cada una de las Comunidades Autónomas españolas, se vivía en la esperanza de la consecución de los diferentes Estatutos de Autonomía y la

recuperación de las Instituciones propias de autogobierno. A pesar de las tensiones políticas en el pueblo, había ilusión, ganas de vivir, de cambiar («como se anima la vida con las ganas de vivir»), aflorando en muchas personas una conciencia nueva, ideales que estaban acallados, luchando por avanzar, unir y vivir.

Con este panorama nos llega de la mano de Carlos García Valdés la primera **Ley de la Democracia, Ley Orgánica 1/1979 del 26 de Septiembre General Penitenciaria**. En síntesis comprende las normas fundamentales relativas al estatuto jurídico del interno, las funciones y cometidos de la administración penitenciaria, la competencia del Juez de Vigilancia de la ejecución de las penas y una referencia al papel también protagonista que corresponde a la sociedad, tan implicada en las funciones penitenciarias, como lamentablemente también lo está, en la génesis de la delincuencia.

La sociedad acoge a la recién llegada con vítores y aplausos.

Los profesionales penitenciarios en ese momento tienen tres posturas:

La reaccionaria: «Esto es un escándalo, los delincuentes van a tener más derechos que nosotros, esto no puede ser, es indignante, es escandaloso».

La pasota: «Bueno, bueno, yo tranquilo, la Ley que diga lo que quiera que yo seguiré haciendo lo mismo, es decir lo que me da la gana».

Y la «ya era hora»: «Tenemos que seguir buscando otras soluciones que valgan para volver del revés estructuras y finalidades. Hay que dignificar la vida carcelaria».

Escandalizarse tiene siempre una gran ventaja, sale gratis, aunque estupor y estupidez sean la misma cosa. No importa, nadie se entera.

Proclamar estupor o escándalo libera siempre de la tarea más dura: pensar.

Con la mayor frecuencia sirve también para otra cosa, ocultar las propias vergüenzas, exorcizarlas, si es posible, en el nombre del escándalo ante lo ajeno («Gabriel Albiac»).

La Ley General Penitenciaria sirvió para normalizar el ámbito penitenciario, muy distinto hoy, al del ambiente especialmente tenso y problemático en que se desarrollaba la actividad penitenciaria en aquellos primeros años de la transición política a la democracia.

La Ley Orgánica General Penitenciaria supuso una revolución reformista. Habíamos pasado de una posguerra muy, muy larga, a una incipiente democracia y, entre una y otra cosa, la persecución, la incomprensión y en muchas ocasiones la soledad. Pero en ese momento nada de resabios, nada de revanchas, estábamos contentos, la gente empezó a recordar que la lengua no es para el silencio y, las mujeres y los hombres en las prisiones también.

Del preámbulo de la Ley:

«La finalidad fundamental que doctrina y legislación atribuyen en la actualidad a las penas y medidas de privación de libertad es la prevención especial, entendida como reeducación y reinserción social de los condenados, sin perjuicio de prestar atención debida a las finalidades de advertencia e intimidación que la prevención general demanda...»

Y aquí entramos en uno de los problemas de la LOGP en sus inicios y aun en el día de hoy.

«En la Administración Penitenciaria se ha observado siempre una cierta tensión entre el objetivo de tratamiento rehabilitador y el objetivo de custodia de lo internos. Objetivos en gran parte contradictorios, pero encomendados ambos a la misma institución. Esta tensión provoca cotidianas discusiones de efectos prácticos sobre lo que es o debe ser lo prioritario en la organización, si el régimen o el tratamiento.»

Esta tensión se refleja en las relaciones entre el personal del área de tratamiento y el personal de las áreas de seguridad y régimen.

La opinión mayoritaria de los técnicos penitenciarios es que la Institución Penitenciaria centra sus esfuerzos en la seguridad y el régimen».(2ª Jornadas ATIP)

Y, sin embargo, la realidad penitenciaria nos ha demostrado a lo largo del tiempo, que la seguridad y el tratamiento, muy lejos de ser contradictorios, son complementarios. Es necesario una organización y convivencia ordenada para la realización de actividades y programas de tratamiento y, viceversa, cuanto mayor nivel de actividad y ocupación tienen los internos, menor es el nivel de conflictividad y, por tanto, mayor la seguridad en un Centro.

Al mismo tiempo y, acorde con los principios de la Ley, la formación y ocupación tanto cualitativa como cuantitativa de los internos, no sólo tiene un efecto inmediato en la seguridad del ambiente en prisión, sino también un efecto a largo plazo en la seguridad exterior, en la ciudadana, porque estaremos formando y preparando a personas que puedan integrarse en la sociedad como un ciudadano más, de lo contrario, si sólo priorizamos la seguridad en el medio penitenciario, la obtendremos a corto plazo, en el propio medio, pero no a largo. Es decir sacaremos a personas, que en un espacio de tiempo, irremediamente volverán a nuestros centros, porque no están preparados para integrarse en una sociedad que requiere individuos formados y preparados para desenvolverse en el ámbito personal, social y laboral.

Esto ya lo promulgo esta gran Ley, muy adelantada a esos tiempos y, que, al día de hoy, aún todavía tenemos que luchar mucho por lograr alcanzarla.

Seguimos con el preámbulo de la Ley.

«Una Ley Penitenciaria no puede representar ni resolver por sí sola las complejas cuestiones que plantea la Administración de Justicia en sus diversas facetas, ni siquiera solamente en la Ejecutiva. Por eso esta disposición se inserta en un contexto general de renovación de nuestra legislación, del que cabe destacar muy especialmente las reformas en cursos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal....»

Tenían que pasar muchos años para tener una nueva Ley de Enjuiciamiento y nuevo Código Penal.

Sin embargo el gran problema en la aplicación de la Ley fue la carencia de los presupuestos necesarios para la construcción de nuevos establecimientos y la reforma de muchos de ellos, así como los medios materiales para cubrir las necesidades del régimen y tratamiento penitenciario.

Por otra parte, era necesario la regulación del régimen jurídico de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias, sin cuyo esfuerzo ninguna reforma penitenciaria sería posible. El propio legislador reconocía que «habrán de ser objeto de regulación en las correspondientes disposiciones».

Como resumen: Los dos grandes problemas que tuvo la aplicación de la Ley fueron de tipo económico y de actitudes de algunos profesionales.

Había de pasar algo más de diez años para la llegada del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios y con él la mejora espectacular de las prestaciones y servicios de la Administración Penitenciaria.

Esta Ley constituye, pues, sólo un primer paso – gran paso – en la normalización de la situación penal y penitenciaria de nuestro país y, la implantación de un sistema de ejecución de penas y medidas de seguridad, más justo y humano, en el marco de un Estado democrático de derecho.

Y también constituye, al mismo tiempo, una llamada de atención a la conciencia de la sociedad española, sin cuya participación y colaboración activa y convencida, el problema de las prisiones carecerá de solución definitiva.

A este primer paso han seguido muchos más. Es un movimiento imparable, una evolución continua que nunca termina, que avanza y avanza....

Y todo ello, por el trabajo de tantos profesionales, que tienen imaginación e ilusión y, que hacen posible, que las utopías se hagan realidades.
Gracias a ellos.

INFLUENCIA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA INTERVENCIÓN PENITENCIARIA

Francisco Bueno Arús

Abogado del Estado

Letrado del CGPJ

Profesor Ordinario de Derecho penal de la UPCCO

I. Introducción

A) Homenaje a la Ley Orgánica General Penitenciaria

Hemos oído muchas veces a las *personas juiciosas* que 25 años es una parte importante de la vida de un hombre y, sin embargo, no es nada en la historia de la humanidad. Falta precisar si es o no un lapso considerable de tiempo en la historia de una disposición legislativa. Porque han pasado justamente 25 años desde la promulgación de nuestra primera *Ley Orgánica General Penitenciaria* y los que pusimos en ella nuestras peccadoras manos o nuestras más ingenuas ilusiones algunas veces no sabemos a qué carta quedarnos. Porque, vapuleada por todos los vientos, sin medios suficientes para su ejecución, rodeada de escépticos y de acomodaticios, ¿valió, sin embargo, la pena? CYRANO DE BERGERAC diría que sí, y tendría razón. Pues, aunque no nos demos cuenta, vale más un momento de ilusión, de valor, de coherencia consigo mismo, de solidaridad con el prójimo, que siglos de abuso y de egoísmo.

La ilusión ayuda a sonreír, abre los corazones y las mentes, une las manos de los que saben y sienten que *prójimo* no quiere decir otra cosa que *cercano*. De todo lo que nos han dicho a lo largo de nuestra vida, algo tiene que ser verdad. Y preferimos que sea verdad lo constructivo, lo humano, la esperanza, el amor. Lo que nos ayuda a ver las estrellas encendidas cuando todavía no es la hora de que salga el sol. No hemos perdido el tiempo dedicado desde 1978 a la reforma penitenciaria. Y, en parangón con los débiles y con los escépticos, hemos ganado en valores humanos, en solidaridad, en democracia. La constancia, la tenacidad, el no ceder a pesar de todo, significan la victoria, definitiva o parcial, pero victoria después de todo. Y además crear es el primer paso para conseguir esa victoria. Yo quiero seguir creyendo.

B) Las últimas Reformas Legales

A lo largo del año 2003, el Gobierno y el Parlamento de España han desarrollado una actividad normativa febril y azacanada, orientada por una dirección de política criminal fundamentalmente preventivo-general, que ha dado lugar en poco tiempo a la reforma reiterada del Código penal (3 veces), Ley de Enjuiciamiento criminal (2 veces), Ley Orgánica del Poder Judicial (3 veces), Ley Orgánica General Penitenciaria (3 veces), y de otras leyes, como la Ley de Demarcación y Planta Judicial o la Ley reguladora de la responsabilidad penal del menor, ofreciendo un ejemplo, que más ha parecido de desorden que de la claridad, armonización y certeza con que siempre debe actuar el legislador. El partido que en ese momento estaba en la oposición y que rechazó alguna de estas reformas legislativas, hoy está en el poder pero no ha manifestado su voluntad de volver al punto de partida. Parece que los políticos tuvieran una divisa común, que fuera: «Aprovechate ahora tú y legisla todo lo que puedas, que después me tocará a mí». Y el sufrido pueblo viéndolas venir, (aunque en ocasiones también se nos ha ofrecido el espectáculo de contemplar, frente a una ley razonable o, en todo caso, mejor que lo que había, una oposición compacta de docentes, personal judicial y ciudadanos, basada en el criterio *intocable* de que la ley *carecía de sistema y de coherencia*, naturalmente del sistema y de la coherencia que *dogmáticamente* eran los propios del crítico...).

De las leyes en cuestión, las que afectan expresa o indirectamente a la legislación penitenciaria son solamente tres: la L.O. 5/2003, de 27 de mayo (BOE del 28), por la que se modifican diversas normas y entre ellas el artículo 76 h) de la LOGP, relativo a las competencias de los Jueces de Vigilancia; la L.O. 6/2003, de 30 de junio (BOE de 1 de julio), de modificación del artículo 56 de la LOGP, referente a los estudios universitarios de los internos, y la L.O. 7/2003 de 30 de junio (BOE de 1 de julio), de *medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*, que da nueva redacción al artículo 72 de la LOGP, sobre clasificación o progresión al tercer grado.

Sin embargo, dentro de una visión de conjunto más amplia, en el marco de la unidad del ordenamiento jurídico, haré también mención a modificaciones, como las relativas al sistema de penas, a la libertad condicional o a la prisión provisional, cuya repercusión penitenciaria es indudable aunque los artículos que se modifican pertenezcan formalmente al Código penal y a la Ley de Enjuiciamiento criminal.

Entran en este grupo, además de alguna de las ya citadas, la L.O. 11/2003, de 29 de septiembre (BOE del 30), de *medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*; la L.O. 13/2003, de 24 de octubre, de *reforma de la LECrim en materia de prisión provisional*, y finalmente la L.O. 15/2003, de 25 de noviembre (BOE del 26), *por la que se modifica la Ley Orgánica del Código penal* (unos doscientos artículos), la cual acaba de entrar en vigor el día 1 de octubre de 2004.

C) Los Fines del Derecho Penitenciario

Partiendo de la idea tradicional de que el Derecho siempre persigue un fin (VON LISZT), obvio sería indicar que en el Derecho penitenciario, escalonadamente, habríamos de estudiar: a) Los fines del Derecho en general: seguridad, paz y justicia; b) Los fines propios del Derecho penal, del que aquél forma parte (retribución, prevención general y prevención especial), y, por último, c) Los fines exclusivos del Derecho penitenciario, que, para distinguirlo de los grupos anteriores, podríamos centrarlos –sin perjuicio de conceder el primer lugar a la prevención especial positiva– en los fines propios de cada una de las instituciones penitenciarias: el mantenimiento del buen orden en las prisiones (cacheos, requisas, régimen disciplinario), el mantenimiento del contacto con la sociedad (permisos de salida), crear el clima adecuado para la eficacia del tratamiento (régimen en general), modificar las actitudes y las aptitudes del condenado (tratamiento), comprobar si se ha reeducado y premiar su lealtad al sistema (beneficios penitenciarios), etc.. Con estos fines es con los que creo que hay que comparar el contenido de una reforma legal para valorar su acierto desde una perspectiva penal o penitenciaria, con independencia de su oportunidad o falta de oportunidad política, que esta es cuestión ajena para el técnico.

Tanto desde la perspectiva del Derecho penal como desde la del Derecho penitenciario (que es el aspecto ejecutivo de aquél), insisto en que los fines que cabe atribuir a la pena privativa de libertad se reconducen, con unas u otras denominaciones, a la prevención especial positiva, es decir, la corrección en otros tiempos; la resocialización, para la doctrina penitenciarista; la reeducación y la reinserción social para la Constitución española. Aceptemos estos términos aproximadamente como sinónimos, a efectos de continuar el discurso.

La reeducación y la reinserción social tienen de suyo naturaleza de *derechos fundamentales*. Por una razón de fondo y otra razón formal. Razón de fondo: la reeducación y la reinserción social se refieren al modo de cumplimiento de una pena

privativa de libertad e influyen en la duración y en la intensidad de esa pena, con lo cual aparecen como modulaciones del derecho a la libertad (art. 17 de la Constitución), cuya naturaleza de derecho fundamental nadie discute. Razón formal: la reeducación y la reinserción social como fines de la pena se regulan en el artículo 25 de la Constitución, integrado en la sección 1ª del capítulo II, epígrafiado *De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*, a los que se extiende la tutela especial (recurso de amparo) prevista en el artículo 53.2 de la misma Constitución.

Lamento que el Tribunal Constitucional no lo haya *querido* ver así y que, prevaleciendo del poder que le da ser *el máximo custodio* de los custodios de las leyes, haya identificado este derecho fundamental con los *principios rectores de la política social y económica* del capítulo III, respecto de los cuales el artículo 53.3 dice que «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos». Este es el modesto destino que el Tribunal Constitucional reserva al fin fundamental de la pena: *servir de orientación*, por supuesto no controlable ni susceptible de recurso, *al legislador* (STC 21/2000, de 30 de marzo). El peligro de un determinado juicio o razonamiento es que esencialmente constituya un acto de voluntad, es decir, una decisión, que naturalmente no se impone por razonable, sino por soberana.

¿Contribuyen a estos fines indiscutidos desde la perspectiva constitucional y campo común de nuestras meditaciones y de nuestros esfuerzos las reformas de las normas penales, procesales y penitenciarias promulgadas el año pasado? Ese es el objeto de mi intervención (que, por razones de tiempo, no puede ser completa).

II. Contenido de las Reformas

A) La L. O. 5/2003 de 27 de mayo (BOE del 28), de modificación de determinadas leyes

a) *Objetivo y fines*

Esta disposición se presenta simplemente como una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley Orgánica General Penitenciaria y de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial. Su objetivo es la creación del *Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria*, único con jurisdicción en todo el territorio nacional,

como únicos son en su esfera (enjuiciamiento de los delitos y determinación de las penas) la Audiencia Nacional y sus Juzgados Centrales de Instrucción y de lo Penal, cuyas penas hace ejecutar aquí... Se alega como ejemplo el caso del Juez (Central) de Menores a quien corresponde condenar a los menores comprendidos entre los 14 y los 18 años reos de delitos de terrorismo y otros delitos violentos especialmente graves (Ley Orgánica 7/2000 de 22 de diciembre).

De esta manera «se ha conseguido una situación de mayor eficacia y operatividad en la represión de los delitos cuya competencia les ha sido atribuida», entre los que sobresale el terrorismo, lo que se consigue separando la sede del Tribunal del lugar donde se cometió el delito (más miedo y menos resistencia por parte de los ciudadanos). Así se pretende evitar también «la disfunción que pudiera ocasionarse entre la centralización de la instrucción y el enjuiciamiento, que corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Audiencia Nacional, y el control de la ejecución de las sentencias por los JVP», en un ámbito más reducido que el que es propio de aquel Tribunal. La técnica al servicio de la política criminal.

b) *Reformas concretas*

Artículo 94 de la LOPJ: En la Villa de Madrid habrá uno o varios Juzgados Centrales de Vigilancia, con jurisdicción en toda España y con las funciones previstas en la LOGP, en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional. La competencia de los Juzgados Centrales será preferente y excluyente cuando el penado cumpla también otras condenas no impuestas por la Audiencia Nacional.

Disposición adicional quinta de la LOPJ: los recursos contra las decisiones de los JVP tuvieron una regulación confusa y contradictoria en la LOPJ de 1985, donde no queda claro cuándo son competencia del Tribunal sentenciador o de la Audiencia provincial correspondiente. Los JVP, en sus *Criterios comunes de actuación* de 1994, se decantaron por la Audiencia; el TS sostuvo en 2002 la de los Jueces o Tribunales sentenciadores en materia de ejecución y clasificación. La cuestión no se ha simplificado en la LO 5/2003, que añade las referencias al el JV Central (arts. 65 y 82 LOPJ) al *galimatías* anterior.

Artículo 76 de la LOGP: al Juez Central de VP le corresponde realizar las visitas a los establecimientos penitenciarios que prevé la LECrim, pudiéndose recabar

para el ejercicio de dicha función el auxilio judicial de los JVP del lugar en el que radique el establecimiento que debe ser visitado. El JV Central dirige exhortos en este sentido a los Jueces del lugar.

· Ley de Demarcación y de Planta Judicial: regulación de los Juzgados Centrales de Instrucción, de lo Penal, de lo Contencioso-administrativo, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores. Por Acuerdo de 29 de mayo de 2003, la Comisión Permanente del CGPJ unificó en un solo titular las funciones del Juzgado Central de Menores y las del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, en régimen de compatibilidad.

c) *Juicio crítico*

Es obvio que la finalidad última pretendida con los JVP no puede ser distinta de la que corresponde a los demás órganos comprometidos en la ejecución de las penas, esto es, la «reeducación y reinserción social» de los internos como orientación y fin primordial de las penas y medidas privativas de libertad. Se pretendía reafirmar la judicialización de la ejecución penitenciaria, frente a una Administración demasiado poderosa, eliminando la tradicional y absurda distinción entre *ejecución* (procesal) y *cumplimiento* (material).

La distribución geográfica de los JVP es variable: o provincial o se extiende a varias provincias o a parte de una provincia (art. 94 LOPJ) y depende de las necesidades, por ejemplo, del número de establecimientos penitenciarios y de la clase de éstos (art. 95.1 LOPJ y 78.2 LOGP). De esta manera se pretende asegurar la unidad de doctrina por lo menos en el ámbito geográfico correspondiente a cada JV y la inmediación del Juez respecto de los establecimientos a los que se extiende su jurisdicción, necesaria para que el régimen de visitas o la rapidez en intervenir en caso de conflicto puedan hacer eficaz su función. La unidad de doctrina requiere además escasa movilidad por parte de la Administración Penitenciaria en el traslado de los internos de un establecimiento a otro, para que a un mismo condenado no se le puedan aplicar diversos criterios procedentes de los diversos Jueces de Vigilancia con jurisdicción en los diversos establecimientos por los que el interno ha ido pasando, lo que complicaría también considerablemente la intervención penitenciaria sobre él.

La Ley 5/2003 pretende justificar la creación de Juzgados Centrales para todo el territorio nacional con la especialidad de los delitos cometidos por el condenado y

de esta manera introduce un nuevo criterio, heterogéneo con los anteriores, para la demarcación y planta de tales órganos jurisdiccionales que presenta dificultades, tanto desde un punto de vista teórico como práctico. (La razón real de la reforma es la mayor confianza en la eficacia de la Audiencia Nacional que en la de otros tribunales para luchar contra la delincuencia grave).

De un lado, la naturaleza del delito cometido (delitos competencia de la Audiencia Nacional por su trascendencia general), que puede influir sin duda en la naturaleza y gravedad de la pena impuesta, y aun quizás en la competencia judicial y el tipo de procedimiento, es un criterio totalmente ajeno a la ejecución, que debe asentarse exclusivamente sobre las características personales del sujeto y su capacidad y voluntad de adaptarse a un tratamiento penitenciario resocializador. Ya no sería admisible, como en otros tiempos, sostener que la naturaleza o la gravedad del delito cometido pudieran llevar aparejada de entrada la privación de beneficios penitenciarios o de la libertad condicional, porque estas situaciones dependen exclusivamente de la evolución personal del penado y todo penado, en lógica coherencia con el texto constitucional, debe tener su oportunidad. El legislador no puede renunciar a una orientación subjetiva de la ejecución de las penas que él mismo ha establecido en la norma de mayor rango ni pretender que dicha orientación está subordinada a las exigencias de la defensa de la Sociedad, cuando además la Sociedad se defiende mejor, de cara al futuro, con una legislación resocializadora que con una legislación retributiva.

De otra parte, el criterio de la naturaleza del delito cometido para fundamentar la dependencia de sus autores de un Juez de Vigilancia *extraordinario* será necesariamente disfuncional, en cuanto que el pretendido Juez Central constituye una excepción al principio general de la *igualdad de trato* y no tendrá inmediación respecto de la mayor parte de los establecimientos distribuidos por todo el territorio nacional, contribuyendo a la posibilidad de que en un mismo establecimiento se apliquen dos criterios interpretativos: uno por el Juez de Vigilancia digamos ordinario, y otro por el Juez Central de Vigilancia. Así, la unidad de criterio en la que se apoya la nueva Ley será nada más unidad de criterio respecto de ciertos delitos, pero verdadera disparidad de criterio en el conjunto de la población penitenciaria. Todo esto son inconvenientes claros para la unificación y eficacia de la intervención penitenciaria. Si la Administración tiene libertad para elegir «a la carta» el órgano jurisdiccional de control a través de un traslado regimental, estará imponiendo una sanción encubierta

que constituirá un fraude de ley en la práctica administrativa. Con todo, hay ideas poco claras sobre la naturaleza y obligatoriedad del principio del arraigo del condenado.

Finalmente, cabe recordar que es una aspiración de los JV el establecimiento de la especialización en Vigilancia Penitenciaria, de manera que todos los JV y alguno de los Magistrados que integren las Salas o Secciones de las Audiencias que resuelvan los recursos contra las resoluciones de aquéllos hayan de tener dicha especialización, situación predicable también para los Jueces de Menores y para los Jueces de Familia (pero el CGPJ todavía no se ha decidido a dar este paso).

Y también cabe recordar la exigencia incumplida del art. 78.1 de la LOGP, que se remite a una normativa reguladora del procedimiento ante los Jueces de Vigilancia. Su inexistencia hace necesarias reglas que complementen los preceptos de aquélla, como los *criterios comunes de actuación*, elaborados por los propios Jueces de Vigilancia en las reuniones periódicas de todo el colectivo que convoca el CGPJ. (No deja de ser francamente interesante la posibilidad de que las interpretaciones de las normas aprobadas asambleariamente por aquéllos den lugar a la existencia de un *Poder judicial legislador*, que colma otras lagunas del Derecho positivo). Por lo demás, el *Anteproyecto de Ley reguladora del procedimiento ante los JVP* fue elaborado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia durante el mandato de la Ministra Margarita Mariscal de Gante, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y fracasado en el trámite de las enmiendas gracias al empeño personal del diputado representante de CIU. El Ministro siguiente, Angel Acebes, careció de todo interés en dar vida a dicho Anteproyecto y se centró en las reformas legislativas encaminadas a agravar el régimen jurídico de los delitos de terrorismo, a que se refiere esta exposición más adelante.

B) La L.O. 6/2003, de 30 de junio, de modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria (BOE de 1 de julio).

a) Objetivo y fines

Se modifica concretamente el artículo 56 de la LOGP, relativo a los estudios universitarios de los internos. La exposición de motivos justifica la nueva regulación sobre los siguientes fundamentos: el derecho a la educación de los internos, la mejora de los mecanismos a través de los cuales se articula la prestación de estas enseñanzas, mejorar

las condiciones y garantías de los internos, facilitar el acceso de los internos a los programas educativos, el rigor académico en la impartición de la enseñanza en modalidad no presencial.

El párrafo 1 del nuevo artículo 56 encomienda a la Administración organizar las actividades educativas, culturales y profesionales de acuerdo con el sistema oficial, de manera que los internos puedan alcanzar las titulaciones correspondientes.

El párrafo 2 tiene dos párrafos. En el primero de ellos, se hace necesario que la Administración penitenciaria suscriba los oportunos convenios con Universidades públicas, los cuales deberán garantizar que las enseñanzas se impartan en las condiciones y con el rigor y calidad inherentes a este tipo de estudios, adaptando en lo preciso la metodología pedagógica a las especiales circunstancias del ámbito penitenciario. La alteración del régimen de enseñanza previsto en los convenios, y cualesquiera modificaciones de los mismos, requieren la autorización de la Administración penitenciaria.

Según el segundo párrafo, en atención a las características de movilidad de la población reclusa y a la naturaleza no presencial de estos estudios, los convenios en cuestión se suscribirán preferentemente con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (el Proyecto decía «Universidades de ámbito estatal, especializadas en la impartición de enseñanzas en modalidad no presencial, conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional»). No obstante, las Administraciones penitenciarias podrán celebrar convenios con «Universidades de su ámbito» (parece que quiere decir, como el Proyecto, «de ámbito autonómico») en los términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Juicio crítico

La reforma se presenta como anticuada en beneficio del interno estudiante: garantías, calidad de la enseñanza, validez del título en todo el territorio nacional, prestigio de la UNED hacia la que apuntan las referencias indirectas sobre las Universidades estatales y públicas. Por lo demás, abunda en afirmaciones y declaraciones de principio casi meramente literarias.

Lo que sucede es que el trasfondo es más político: *impedir que los etarras estudiantes sigan disfrutando de libertad de estudios, disfrute de*

subvenciones y regalo de altas calificaciones académicas por parte de las Universidades del País Vasco. La enmienda número 1, del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, considera al Proyecto como una mancha de la imagen de la Universidad del País Vasco. En análogo sentido se pronuncia la enmienda número 2, del Grupo Parlamentario Vasco, y la enmienda número 3, del Grupo Parlamentario Mixto. Para el Grupo Parlamentario Catalán (enmienda número 7), el proyecto de Ley vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas.

Desde luego, no valía la pena tanto enfrentamiento para decir al final del texto legal que las Administraciones penitenciarias podrán sustituir –sin condiciones, al parecer– a la UNED por una Universidad de ámbito autonómico. De hecho, la prensa ha publicado la noticia de que la Universidad vasca se hará cargo de la provisión de medios a los estudiantes vascos terroristas, lo cual significa que éstos seguirán perteneciendo a la mitad privilegiada de los estudiantes del País Vasco, mientras que los hijos de las víctimas no nacionalistas seguirán perteneciendo a la mitad menos favorecida por los favores administrativos. En resumen, un fraude de ley amparado por las Autoridades legítimas. *Y no pasa nada, salvo que se burla el valor de la instrucción y educación como elemento de la intervención penitenciaria.* Al menos, el cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la LOGP significaría establecer un serio obstáculo a la existencia de un serio obstáculo para el tratamiento.

C) La L.O. 7/2003 de 30 de junio, sobre medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas (BOE de 1 de julio).

Esta Ley modifica el CP, la LOPI, la LOGP y la LECrim. De la LOGP, modifica concretamente el artículo 72, relativo a la clasificación en el tercer grado de tratamiento Pero también tiene interés penitenciario la reforma del CP, que afecta a los artículos 36, 76 y 78 (cumplimiento íntegro de las penas), y 90, 91 y 93 (libertad condicional, que constituye, como sabemos, el cuarto grado del tratamiento). La DGIP ha promulgado una Circular complementaria con fecha 25 de julio de 2003, bajo el título «Indicaciones para la adecuación del procedimiento de actuación de las Juntas de Tratamiento a las modificaciones normativas introducidas por la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas».

a) *Objetivo y fines*

Las finalidades de la L.O. 7/2003 son: asegurar la certeza jurídica sobre lo que es delito o falta, sobre la pena y sobre la manera en que se van a aplicar las penas; lograr una lucha más efectiva contra la criminalidad (recordando el criterio de BECCARIA de que lo que intimida es la infalibilidad y la prontitud de la pena, no su gravedad); desarrollar las propuestas hechas por la *Comisión técnica para el estudio de la reforma del sistema de penas*, creada por iniciativa del Presidente del Gobierno el 13 de noviembre de 2000 y disuelta en diciembre de 2001; y efectuar un mayor control de las vicisitudes penitenciarias relativas a la clasificación penitenciaria, el tercer grado y la libertad condicional, además de la atención a la víctima en la fase de ejecución.

b) *Reformas concretas*

Todo el articulado tiene interés desde un punto de vista penitenciario. Las novedades son las siguientes:

1. Período de Seguridad

Establecimiento de un período de seguridad antes del tercer grado, siguiendo ejemplos de Derecho comparado (Francia), debiendo el interesado cumplir la mitad de la pena impuesta, cuando sea superior a cinco años, antes de la clasificación en tercer grado. Es una medida de prudencia. No obstante, el Juez de Vigilancia, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social, podrá acordar la aplicación del régimen general de cumplimiento, siempre que no se trate de delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales (art. 36.2 del CP).

Como es sabido, el art. 72 de la LOGP establece los cuatro grados del sistema penitenciario «de individualización científica» y hace equivalente el tercero al régimen que se conoce como «de prisión abierta». La progresión y regresión de grado dependerán de la conducta global del interno y de la modificación de los rasgos de su personalidad (art. 65). La clasificación corresponde al Centro Directivo, a propuesta de los Equipos de Observación y de Tratamiento (arts. 267.2 y 270.5 del Reglamento Penitenciario de 1981), porque la competencia

sobre destinos y traslados es exclusivamente administrativa (según el Tribunal Constitucional).

El Reglamento Penitenciario de 1981 establece tres reglas que limitan la discrecionalidad administrativa para clasificar en tercer grado, pero son tres reglas discutibles en cuanto que se trata de limitaciones reglamentarias a una discrecionalidad reconocida por la ley. Si el recluso no tiene cumplida la cuarta parte de la condena, deben concurrir favorablemente otras circunstancias, como la primariedad delictiva, la buena conducta y la madurez o equilibrio mental. Además, es necesario un tiempo mínimo de conocimiento del interno, previsión de conducta y consolidación de los frutos favorables, no inferior a dos meses de estancia real en el centro que lo proponga (art. 251). No se puede proponer para tercer grado a quien le queden causas en situación preventiva (art. 252). El clasificado en tercer grado que aproveche un permiso para fugarse será pasado a segundo grado en espera de la reclasificación correspondiente (art. 253).

El R.D. 1767/1993, de 8 de octubre, modifica el artículo 251 del RP en un doble sentido: a) A favor del reo: suprime el requisito de los dos meses de observación del interno, disponiendo que «el tiempo de estudio será el suficiente para que se obtenga un adecuado conocimiento del interno». b) A favor de la Sociedad: se deben notificar las resoluciones de pase de un penado al tercer grado al Ministerio Fiscal (se supone que en defensa del principio de legalidad, es decir, a efectos de que pueda recurrir contra una decisión penitenciaria arbitraria).

En el Reglamento Penitenciario de 1996, el régimen abierto responde claramente a los siguientes principios: atenuación de las medidas de control, autorresponsabilidad, normalización social e integración, participación plena en la vida familiar y social (arraigo), evitar la desestructuración, coordinación de los organismos e instituciones públicos y privados que trabajen en la reinserción de los reclusos (art. 83). Se reconoce un régimen abierto restringido para los penados clasificados en tercer grado con una peculiar trayectoria delictiva, personalidad anómala o imposibilidad de desempeñar un trabajo en el exterior (art. 83). Forman parte del tratamiento las salidas autorizadas (art. 86) y las salidas de fin de semana (art. 87).

En la Reunión de Jueces de Vigilancia correspondiente a enero de 2003 se adopta el siguiente Acuerdo: «Deben adoptarse las medidas adecuadas para que la Administración Penitenciaria ponga en conocimiento de los Jueces de Vigilancia, para su aprobación, y notifique a los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, en todo caso, los acuerdos de clasificación inicial en tercer grado de tratamiento penitenciario y los de progresión al mismo, a efectos del control de legalidad si procediere, mediante la interposición del correspondiente recurso ante el Juez de Vigilancia competente.

En tanto se aprueban las medidas oportunas, tomado conocimiento por cualquier medio, incluso requiriendo a los establecimientos penitenciarios la información necesaria sobre la clasificación o progresión a tercer grado del interno, y previa la formación de expediente, los JVP podrán revocar de oficio dicho Acuerdo.

Se propondrá la reforma legal pertinente para que la concesión de tercer grado en todo caso a los reclusos precise la aprobación de los JVP, y asimismo que se regule la posibilidad de dejar sin efecto la clasificación en tercer grado cuando circunstancias posteriores así lo aconsejen.»

Este criterio, por temor a la discrecionalidad administrativa, enmienda el criterio tradicional, para el cual la decisión sobre aspectos subjetivos de la personalidad corresponde a la llamada «discrecionalidad técnica» (en palabras de GARRIDO FALLA) de la Administración Pública.

* Por último, la L.O. 7/2003, de 30 de junio, completa el círculo de condicionamientos (y garantías para las víctimas) que el interesado debe superar para poder disfrutar del tercer grado, añadiendo con carácter acumulativo el período de seguridad, el pago de la responsabilidad civil derivada del delito y el abandono en su caso de la actividad terrorista. El penado debe haber satisfecho las responsabilidades civiles derivadas del delito, *singularmente* en los delitos de carácter patrimonial. Ininteligible. Para terminar, digamos que la progresión al tercer grado requiere además signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas y haber colaborado activamente con las autoridades, cuando se trate de delitos terroristas o cometidos en el seno de organizaciones criminales (art.72.6 de la LOGP).

2. Cumplimiento Efectivo de las Penas

El artículo 76 del CP establece las excepciones al límite máximo de cumplimiento efectivo de las condenas, que se fija en 20 años. Dicho límite llegará a los 40 años cuando el sujeto haya sido condenado por varios delitos y al menos dos de ellos estén castigados con pena de prisión superior a veinte años o cuando el sujeto haya sido condenado por varios delitos de terrorismo y alguno de ellos tenga pena de prisión superior a veinte años (art. 76.1, c y d, del CP).

Si en virtud de las limitaciones del artículo 76 la pena a cumplir resultare inferior a la mitad de las impuestas, el Tribunal sentenciador podrá acordar que los beneficios penitenciarios se refieran a la totalidad de las penas impuestas en las sentencias (y no al máximo de cumplimiento previsto en el artículo 76) y deberá acordarlo en los supuestos del artículo 76.1, pudiendo aplicar el Juez de Vigilancia el régimen general de cumplimiento, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social. Si se tratase de delitos de terrorismo o delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, la anterior posibilidad sólo será aplicable al tercer grado penitenciario cuando quede por cumplir una quinta parte del límite máximo, y a la libertad condicional cuando quede por cumplir una octava parte de ese límite máximo de cumplimiento de la condena (artículo 78.3 del CP).

3. Libertad Condicional

3.1. Libertad Condicional Ordinaria

La libertad condicional (ordinaria) ha de requerir como hasta ahora: el tercer grado de tratamiento penitenciario, la extinción de tres cuartas partes de la condena impuesta, la observancia de buena conducta y un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social (art. 90). Las novedades (relativas al tercer grado y a la libertad condicional) son las siguientes:

No se entiende cumplida la circunstancia de buena conducta y pronóstico favorable de reinserción social si el penado no hubiese satisfecho la *responsabilidad civil derivada del delito*.

Esta novedad parece desarrollada en el artículo 72 de la LOGP, que ordena tomar en cuenta los siguientes datos: conducta observada para restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, para valorar su capacidad real para satisfacer la responsabilidad civil; las garantías que permitan estimar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y el daño o entorpecimiento al servicio público; la naturaleza de los daños y perjuicios causados, el número de perjudicados y su condición.

Esta regulación busca un principio de equilibrio entre el interés social en el castigo del delincuente, el interés del delincuente en que no se le cierren las posibilidades que ofrece la Constitución y el interés de la víctima en la *restitutio in integrum*. Es una regulación coherente con la importancia actual de la *Victimología*. Creo sinceramente que no hay oposición con el artículo 25 de la Constitución, que da primacía a los fines de prevención especial, ni obstáculo para el cumplimiento de los fines propios de la intervención penitenciaria, porque, aunque algún Juez de Vigilancia se haya sentido lastimado porque la *Ley pretende convertirle en un agente de la prisión por deudas*, lo cierto es que enseñar a pagar lo que se debe es un principio altamente educativo, aunque tan poco estimado entre los hombres libres como entre los siervos de la gleba. Y no cabe discrecionalidad judicial en un mandato tan claro. *Singularmente*, se aplicará esta norma cuando el interno hubiera sido condenado por la comisión de: delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico que hubieran revestido notoria gravedad y perjudicado a una generalidad de personas (curioso racimo de conceptos jurídicos indeterminados), delitos contra los derechos de los trabajadores, delitos contra la Hacienda pública y Seguridad Social, delitos contra la Administración pública. Preferencia no justificada, porque *singularmente* no quiere decir *exclusivamente* y no se trata de preferencias económicas sino de preocuparse por los derechos de la víctima.

En la Ley de Enjuiciamiento Criminal se modifica el artículo 989, en el siguiente sentido: 1) Los pronunciamientos sobre responsabilidad civil serán susceptibles de ejecución provisional conforme a lo dispuesto en la LEC. 2) A efectos de ejecutar la responsabilidad civil derivada de delito, los jueces podrán encomendar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria o a las Haciendas forales las actuaciones de investigación patrimonial necesarias para poner de manifiesto las rentas y el patrimonio del condenado hasta tanto no se haya satisfecho la responsabilidad civil determinada

en la sentencia. A mi juicio, ya era hora de que el legislador se preocupara de promulgar una regla que pueda tener como efecto en la mayoría de los casos ayudar a conocer el verdadero estado económico del delincuente y facilitar los derechos de las víctimas. Escandalosamente, los delincuentes han venido gozando habitualmente de una singular, absoluta e insubsanable presunción de insolvencia, compatible sin embargo con el hecho de vivir como califas después de cumplida la pena de privación de libertad.

En el caso de personas condenadas por terrorismo o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, se entenderá que hay *pronóstico de reinserción social* cuando el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y además haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir otros delitos de la banda armada, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación y captura de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones a las que haya pertenecido.

Esta postura podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas del delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el *preso* (sic) está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno de colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades (artículo 90 del CP). La redacción del artículo 72.6 de la LOGP es muy semejante.

Esta regulación merece un par de comentarios. Primero, establece la *presunción iuris et de iure* de que quien pide perdón a la víctima pone de manifiesto su reinserción social, lo que confunde la esfera jurídica con la *esfera ética y aun estética*, en contra de las reiteradas manifestaciones de la *progresía penalista*, pero también es verdad que aquellas *esferas están usualmente interrelacionadas*. En segundo término, la doctrina siempre ha manifestado sus dudas sobre la eficacia resocializadora de la venganza o del acto de *chivarse* a las Autoridades de la conducta de un compañero. La segunda observación está condenada al desprecio ante la supuesta eficacia política del tratamiento privilegiado para los terroristas arrepentidos. La primera observación me parece positiva desde la perspectiva precisamente del cambio de actitudes que la intervención penitenciaria exige.

Puede concebirse como otra categoría de la libertad condicional aquella en la que el Juez de Vigilancia impone motivadamente la *observancia de reglas de conducta*, que pueden ser una o varias de las previstas en los artículos 83 y 96.3 del Código (art. 90.2).

3.2. Libertades Condicionales Extraordinarias

Hay hasta cuatro tipos más de libertad condicional *extraordinaria*. En total, el nuevo CP regula hasta siete variedades del beneficio, que ha sido exhaustivamente estudiado por el profesor RENART. (Y lo curioso es que se trata de un esfuerzo injustificado, porque la libertad condicional podría teóricamente regularse perfectamente en un tipo que dijera más o menos lo siguiente: «*Cuando el Juez lo estime oportuno, declarará para el interesado la situación de libertad condicional, la cual durará hasta el final del cumplimiento de la condena si el liberado cumple a satisfacción las condiciones y las reglas de conducta impuestas por el Juez.*»

El artículo 91 del CP, modificado, continúa regulando el beneficio de la llamada libertad condicional *anticipada*, pero amplía las posibilidades del penado:

La nueva L.O. 7/2003 mantiene la posibilidad de la libertad condicional cuando el penado haya extinguido las dos terceras partes de su condena, si merece este beneficio por haber desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales, pero excluye el supuesto de que se trate de delitos de terrorismo o delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales.

El nuevo artículo 91.2 *estira* un poco más la flexibilidad legal: una vez extinguida la mitad de la condena, si el penado ha desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales, y acredita además la participación efectiva y favorable en programas de reparación a las víctimas o programas de tratamiento o desintoxicación en su caso, el JVP podrá adelantar la concesión de la libertad condicional hasta un máximo de 90 días por cada año transcurrido de cumplimiento *efectivo* de condena, siempre que no se trate de delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales.

Las modalidades restantes de libertad condicional son las relativas a los extranjeros (art. 89, modificado por L.O. 11/2003 de 29 de septiembre, véase *infra*) y a los

septuagenarios y enfermos incurables (art. 93), rescatada esta última del *principio de humanidad* y devuelta con toda lógica al *principio de legalidad* por el CP de 1995. (Es obvio que ambos principios no son incompatibles, pero, si lo fueran, los operadores del Derecho no podrían prescindir tranquilamente del Derecho positivo. Nunca he entendido la contradicción entre estos dos principios, y además con indudable preferencia del primero sobre el segundo, que he escuchado manifestar a algún Juez de Vigilancia).

3.3. Revocación de la Libertad Condicional

- También el artículo 93 del CP, que se refiere a la revocación de la libertad condicional, es objeto de reformas:
- Se mantiene la regla de que la libertad condicional debe ser revocada si el penado delinque o inobserva las reglas de conducta impuestas, sin perjuicio del cómputo del tiempo pasado en libertad condicional.
- Pero se añaden dos apartados al mismo artículo 93, según los cuales el Juez de Vigilancia Penitenciaria podrá solicitar los informes que acrediten que subsisten las condiciones que permitieron obtener la libertad condicional, en el caso de condenados por delitos de terrorismo (pero no otros delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales), y, si revoca la libertad condicional, el penado cumplirá el tiempo que le reste de condena *con pérdida del tiempo pasado en libertad condicional* (como en el *Antiguo Régimen* 1939-1975).

4. Sistema de Recursos

Se modifica una vez más el sistema de recursos contra las decisiones de los JV, pero nunca en el sentido deseado por ellos mismos en sus *Criterios*. El recurso tendrá siempre efecto suspensivo e impedirá la puesta en libertad del condenado hasta la resolución del recurso o hasta que la Audiencia se haya pronunciado sobre la suspensión, en materia de clasificación de penados y concesión de la libertad condicional (disposición adicional quinta de la LOPJ, remodificada por la L.O. 7/2003). El TS sostiene una competencia del Juez o Tribunal sentenciador que no convence a los JV.

c) Juicio crítico

- Queda clara la finalidad agravatoria de la lucha penal contra el terrorismo y los delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, a cuyos autores se

les niega en todos los preceptos modificados «el pan y la sal». Se reprocha que el verdadero terrorista resta indiferente ante la dureza de la pena (*labilidad*). Pero esto no puede justificar un premio a la indiferencia afectiva.

¿La pena de 40 años es o no es una cadena perpetua, prohibida por el artículo 15 de la Constitución, produciéndose la destrucción de la personalidad cuando la pena supera los 15 años? La STC de 27 enero 1999 explica que la cadena perpetua, no regulada en el Código, no puede introducirse por la vía de la acumulación aritmética de las condenas impuestas, porque, como señala RODRÍGUEZ MOURULLO, en estos casos la *eficacia* de la pena no tiene suficiente importancia frente a su carácter de pena inhumana, su desconocimiento del fin resocializador de la pena, su despreocupación por los principios de legalidad, culpabilidad y proporcionalidad, la imposibilidad seguramente de una intervención penitenciaria regular.

Los autores en general entienden que los beneficios penitenciarios no deben computarse sobre la totalidad de las penas impuestas sino sobre el previsible máximo legal de cumplimiento de los delincuentes como se ha venido haciendo hasta ahora por razones históricas nunca suficientemente justificadas, porque lo contrario sería una transcripción moderna del verso del Dante que constituiría una pena cruel e inhumana y haría imposible el obligado fin constitucional de la prevención especial positiva. La decisión ha de ser motivada.

El *Derecho premial* es un instrumento coherente con la política criminal vigente de utilizar conjunta o alternativamente la zanahoria y el palo para obtener la adhesión de los ciudadanos al ordenamiento.

La exigencia de haber satisfecho las responsabilidades civiles para el tercer grado y para la libertad condicional (o la participación en programas de reparación a las víctimas) es, como ya he dicho, coherente, a mi juicio, con los requerimientos de la *Victimología* de nuestro tiempo y responde a los fines de la intervención penitenciaria. Deben alabarse los nuevos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que por primera vez en nuestra Historia dan facilidades para el pago de las responsabilidades civiles derivadas del delito, empezando a tomarse en serio los derechos de la víctima.

Las reformas operadas en el ámbito de la libertad condicional exceden con mucho de la flexibilidad propia de los *regímenes de prueba*, que han de adaptarse a las condiciones de cada cual, dentro del ámbito propio de discrecionalidad judicial, que puede ser máxima. Resultan especialmente llamativas en la medida en que consagran presunciones *iuris et de iure*, aceptando como indicios de

pronóstico de reinserción social actividades como la colaboración con las autoridades, la denuncia de los compañeros, la petición de perdón, la realización de actividades simplemente ocupacionales o el pago de las responsabilidades civiles derivadas del delito, todo lo cual es más relevante en un plano moral o estético que jurídico propiamente dicho.

d) Opinión final

La reforma supone ante todo la agravación del régimen penal de los condenados por terrorismo, remata las reformas emprendidas por las L.L.OO. de 23 noviembre 1995 y 22 diciembre 2000, fundamentalmente, que modifican los delitos tipificados en los artículos 571 a 580 del Código penal y singularizan la situación de los menores condenados por terrorismo en el conjunto de la regulación de la responsabilidad penal de los menores en la LO 7/2000.

En nuestro tiempo, los autores hablan de un «Derecho penal de dos velocidades». Quizá no sea injusto que el terrorismo merezca un trato más severo que otros delitos, incluso de sangre. Y su regulación en una ley especial que no plantee antinomias y contradicciones ni efectos contaminantes en la construcción del sistema en la parte general del Código. Pero, en todo caso, hay principios generales de Derecho penal, por lo menos los constitucionales, que son irrenunciables con independencia de la situación topográfica de la norma. Luego, la duda no es evitable. GONZALEZ CUSSAC se refiere al «aplastamiento hasta extremos intolerables del derecho fundamental a la libertad de expresión». Claro que la duda, desde DESCARTES, forma parte esencial de la estructura mental del *homo sapiens*. Y el equilibrio forma parte del mundo de las metas inalcanzables, como *la estrella polar*:

En alguna ocasión la exposición de motivos afirma abiertamente que las reformas responden a la «filosofía de garantizar la seguridad jurídica en el cumplimiento efectivo del contenido de las sentencias penales», donde tal vez el legislador sepa lo que es seguridad jurídica y cómo se garantiza, pero desde luego ignora qué cosa es filosofía.

Es dudoso que cuanto se refiere al tratamiento resocializador se pueda medir con criterios objetivos (tiempo transcurrido, abono de responsabilidad civil), aunque puede ser una garantía de protección frente a criterios doctrinales sin justificación para las víctimas y la opinión pública. En todo caso, el legislador (soberano)

puede agravar la situación de ciertos delincuentes, pero nunca hasta el punto de renunciar plenamente a cuanto signifique un camino hacia la reeducación y la reinserción social, reconocido como orientación de las penas privativas de libertad por el artículo 25 de la Constitución. Y no se trata de hacer primar el principio de humanidad sobre el de legalidad en materia de intervención penitenciaria, sino de ser coherentes en el planteamiento de que lo que la Constitución establece debe al menos intentarse que sea una realidad social antes de tirar la toalla.

La Constitución no prejuzga cuál es el nivel adecuado de actividades o de oportunidades reeducadoras que justifican el artículo 25 de la Constitución, pero en todo caso tal justificación no puede ser compatible con el rechazo o la renuncia absolutos y de antemano a la posibilidad de resocialización, conforme a los criterios tradicionales del mundo blanco occidental o de la fe en el hombre que puedan conservar los Jueces de Vigilancia y los funcionarios penitenciarios.

D) La L.O. 11/2003, de 29 de septiembre, sobre medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE de 30 de septiembre).

a) Objetivo y fines

1. Esta Ley, con las que se mencionan a continuación, pretende ser el instrumento decisivo para erradicar de nuestros hábitos la «moderna» costumbre celtibérica de apalear, lesionar y matar a la esposa o compañera, sobre la cual tales normas insisten en que se trata de una discriminación, y eso es lo que le hace tan odiosa. La L.O. 11/2003 se complementa con la *Ley reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia*, 27/2003, de 31 de julio (BOE de 1 de agosto) y con el *Proyecto de L.O. de medidas de protección integral contra la violencia de género* (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 2-1, de 1 de julio de 2004), que ya ha pasado la tramitación por el Congreso, quien aprobó la norma por unanimidad. La finalidad de este conjunto normativo es ser un complemento del *Plan de Lucha contra la Delincuencia* de 12 de septiembre de 2002, en particular combatiendo la delincuencia profesional, la multirreincidencia y la habitualidad, estableciendo medidas asistenciales a favor de la víctima, agravando la responsabilidad en los tipos de violencia doméstica y convirtiendo algunas faltas en delitos...

2. Las medidas destinadas a combatir la delincuencia profesionalizada carecen de interés penitenciario, salvo en la medida en que la regulación de la multirreincidencia en el artículo 66.5 (condona por tres delitos de la misma naturaleza comprendidos en el mismo título del CP, pudiendo aplicar la pena superior en grado) y de la habitualidad en las faltas, que convierte en delito la comisión en un año de cuatro veces las lesiones del artículo 617, las faltas de hurto del artículo 623.1 y las faltas de hurto de uso de vehículo de motor (artículo 623.3) pueda suscitar nuevamente la vieja cuestión del internamiento de delincuentes peligrosos. Cuestiones doctrinales: constitucionalidad de la reincidencia (STC de 4 julio 1991: límites: justicia, dignidad persona humana y principio de culpabilidad), principio *non bis in idem* y reincidencia, ¿la cantidad en la comisión de infracciones penales puede determinar un cambio en la cualidad?, acceso de las faltas al Registro de Antecedentes Penales. En definitiva, *en Derecho todo puede ser problemático*.

3. Las medidas dedicadas a combatir la *violencia de género* son rechazables: por querer sustituir la tradicional discriminación de la mujer por una discriminación del hombre, protegido con penas más leves para la misma conducta que aquélla; por hablar de discriminaciones *positivas y negativas*, como si todas las discriminaciones no fueran a la vez ambas cosas, según el sujeto que se tome en consideración; por convertir faltas de coacción o amenazas en delitos cuando se dirigen por el hombre a la mujer, alterando la *naturaleza de las cosas*; por la errónea creencia de que un tratamiento más severo puede intimidar a quienes según la experiencia están dispuestos a suicidarse en muchos casos; por haber imaginado nuevas penas o medidas, ilusorias (distanciamiento de la víctima) o constitucionalmente discutibles (pulsera electrónica).

4. Las medidas relativas al tratamiento de los extranjeros sin arraigo, en cambio, sí tiene interés penitenciario, en cuanto hay reglas que se refieren al cumplimiento de las penas privativas de libertad y su sustitución por la expulsión cuando sean penas inferiores a seis años (art. 89.1) o cuando sean iguales o inferiores y el condenado haya accedido al tercer grado o lleve cumplidas las tres cuartas partes de la pena (art. 89.1), o cuando se trate de medidas de seguridad (art. 108), o cuando se trate de procesados en un procedimiento por delito para el que se prevea una pena inferior a seis años o una pena no privativa de libertad (art. 57.7 de la Ley de Extranjería), reforzando así el

régimen ya existente en España sobre este particular, al convertir en obligatorio lo que hasta ahora era facultativo.

b) Juicio crítico

1. La expulsión niega la readaptación y la reinserción social, que ya no son posibles, y se desentiende de las víctimas, que se quedan aquí mientras el delincuente se va. También quebranta el principio de proporcionalidad. La exclusión de los extranjeros de los beneficios de suspensión de la ejecutividad de la pena vulnera el principio de igualdad en la aplicación de la ley. La sustitución del procesamiento por la expulsión afecta al principio de presunción de inocencia. El internamiento en un centro en tanto se tramita el expediente sancionador atenta contra el derecho fundamental a la libertad del artículo 17 de la CE. Todo ello hace desaconsejable negar la posibilidad, aunque tal vez muy lejana, de que el hombre más empujado pueda regenerarse, y, por otra parte, tampoco puede negarse *científicamente* que al hombre más empujado el Cielo puede estar empujado en darle en el momento más oportuno la oportunidad de regenerarse (resocializarse).
2. Los criterios de política criminal que fundamentan esta reforma nuevamente suponen una agravación considerable de nuestra legislación penal sin que los datos estadísticos estén en condiciones de demostrarlo como es la realidad criminológica española. Nuevamente se ha de decir que el Derecho penal ni puede suplir las auténticas medidas de prevención primaria, que son las medidas de política económica y social, ni puede de acuerdo con la Constitución perder toda esperanza a la posibilidad del fin resocializador de la pena y, en consecuencia, al predominio de la prevención especial sobre una prevención general fundamentalmente negativa. Repito: *la intervención penitenciaria recuerda, de una parte, el viejo lema del correo aéreo: el correo llega siempre, y de otra parte, la frase lapidaria de CAMUS: Si en este mundo hemos de estar de rodillas, al menos estemos de rodillas pero abrazados*. Es llamativo, pero, en materia penitenciaria, la legislación positiva nos obliga a no perder la esperanza.
3. El tratamiento de la violencia doméstica o de género ya ha sido suficientemente criticado más arriba.

E) La L.O. 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional (BOE del 27 de octubre).

Se modifican los artículos 502 a 511, 529 y 544 bis de la LECrim, relativos a la regulación de la prisión provisional. No afecta a la LOGP. La exposición de motivos justifica la reforma por las siguientes razones: adecuación a la jurisprudencia del TC, respeto del contenido esencial del derecho a la libertad y del derecho a la presunción de inocencia, carácter excepcional de la prisión provisional (principio de intervención mínima), supuestos establecidos por la ley de forma taxativa, principio de proporcionalidad, adecuación de la prisión provisional a determinados fines (asegurar el normal desarrollo del proceso y la ejecución del fallo, evitar el riesgo de reiteración delictiva), carácter razonable del sacrificio de la libertad de la persona. Se ha reprochado a esta Ley que infringe los principios que dice respetar, así como la jurisprudencia del T.C.

Límite mínimo: que la pena prevista para el delito sea al menos de dos años de prisión, salvo que el imputado tuviera antecedentes penales no cancelados por delito doloso. Fines que justifican la prisión provisional: conjurar los riesgos de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia; ocultar, altere o destruya pruebas, o cometa nuevos hechos delictivos. Duración: no puede ser indefinida, mientras subsistan los fines, principio de proporcionalidad, máximo entre seis meses y la mitad de la pena impuesta en la sentencia cuando ésta hubiere sido recurrida. Procedimiento: a instancia del Ministerio Fiscal o de parte acusadora dentro de las 72 horas siguientes a la puesta del detenido a disposición judicial. Auto motivado, susceptible del recurso de apelación procedimiento abreviado. Modalidades: *prisión atenuada* (arresto domiciliario cuando el internamiento entrañe grave riesgo para la salud: art. 508) y *prisión incomunicada* (hasta un máximo de 5+5+3 días: art. 509).

La prisión provisional es una figura que no gusta a la doctrina progresista, pero de la cual el legislador nunca podrá prescindir. Su existencia obliga a cuestionar la afirmación doctrinal y constitucional de la presunción de inocencia del que todavía no ha sido juzgado. La crítica de esta nueva Ley ha puesto de manifiesto la mejora de la regulación legal, por lo que se refiere a la duración y los plazos máximos de la prisión provisional, pero rechaza que esos límites máximos puedan excepcionarse por meras sospechas de peligrosidad y, en el ámbito de los fines, rechaza también que la medida cautelar pueda perseguir los mismos fines que la pena (evitar la reiteración delictiva), debiendo limitarse a los fines relacionados con el proceso.

F) La L.O. 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica del Código penal (BOE de 26 de noviembre).

Las novedades, que afectan a cerca de doscientos artículos, y que en parte suponen una nueva modificación de preceptos ya modificados en el año, se pueden clasificar en cuatro grupos: reforma técnica del sistema de penas (ya iniciada con la L.O. 7/2003) siguiendo las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*, otras reformas técnicas, nuevos tipos o penas más graves en respuesta a demandas sociales de endurecimiento del sistema penal, nuevos tipos o penas más graves consecuencia de la política criminal del Gobierno de lucha contra la criminalidad organizada o de agravación de las penas para combatir la reiteración de las conductas delictivas. La mayor parte de sus disposiciones han entrado en vigor el 1 de octubre de 2004. Desde el punto de vista penitenciario, se ha de limitar la exposición a las reformas relativas al sistema de penas y no a las modificaciones de los delitos.

a) *Reforma técnica del sistema de penas*

- Supresión de la pena de arresto de fin de semana, cuya aplicación práctica no ha sido satisfactoria, y sustitución por las penas de prisión de corta duración, de arresto domiciliario, de trabajos en beneficio de la comunidad o de localización permanente hasta 12 días. La doctrina *progresista* no ha entendido que el arresto de fin de semana había fracasado desde el momento en que los condenados prefieren el cumplimiento continuado.
- Pena de prisión: rebaja de la duración mínima de 6 a 3 meses, para que pueda cumplir la función de prevención general en infracciones de escasa importancia. La separación entre la pena grave y la menos grave se sitúa en los 5 años, a fin de establecer una regulación armonizada con la distribución de competencias entre los Juzgados de lo Penal y las Audiencias provinciales.
- Trabajos en beneficio de la comunidad: aplicación a mayor número de infracciones, control insólito por el Juez de Vigilancia, incorporación al CP del régimen jurídico de su cumplimiento.
- Pena de localización permanente (novedad): previene conductas constitutivas de infracciones penales leves, evita los efectos perjudiciales de la reclusión en establecimientos penitenciarios. Límite máximo de 12 días consecutivos o los fines de semana.

• Pena de alejamiento y no aproximación a la víctima para evitar el acercamiento, incluso durante los permisos de salida o al cumplimiento de la pena de prisión. Modalidades: prohibición de residir y acudir a determinados lugares, prohibición de aproximación a la víctima u otras personas y prohibición de comunicación con la víctima u otras personas. Puede ir acompañada de la suspensión del régimen de visitas, comunicación y estancia de los hijos y prohibición de comunicaciones por medios informáticos o telemáticos. Tendrá poco éxito, naturalmente, con los maltratadores suicidas.

• Pena de privación del derecho a la tenencia de armas: duración máxima de 10 a 15 años (se aumentan cinco).

• Pena de privación del permiso de conducir vehículos a motor: se aclara que el condenado no podrá conducir ni vehículos ni ciclomotores.

• Comiso (art. 127) se extiende a los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado el delito, a las ganancias provenientes del mismo cualesquiera que sean las transformaciones experimentadas, y a bienes lícitos de *valor equivalente* (de acuerdo con la Unión Europea).

• Multa (art. 50): se amplía la extensión mínima de 5 a 10 días y la máxima a dos años, se fijan las cuotas en euros (de 2 a 400), y se sigue autorizando el pago a plazos, aunque no es la regla general, lo que demuestra que el legislador (tampoco los Jueces y Fiscales) no ha asumido que la pena de «días-multa» no recaerá sobre el patrimonio sino sobre el «nivel de vida» del penado, el cual tiene que sentir cómo dicho nivel de vida disminuye durante todo el tiempo al que se refiere la pena. Se atenderá a la situación económica y a las circunstancias atenuantes y agravantes del penado. Si varía su situación económica, pueden variar el importe o los plazos. La responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago puede sustituirse por la localización permanente o por el trabajo en beneficio de la comunidad.

• Se precisa el concepto de *habitualidad*, en el sentido de comisión de tres o más delitos del mismo capítulo en un plazo no superior a cinco años, siempre que hubiere habido condena.

La doctrina *progresista* ha insistido en criticar al legislador por la reforma consistente en suprimir las penas novedosas del CP de 1995, no queriendo reconocer, ni que una pena nueva y más leve no siempre es un progreso democrático, ni que, si la reforma es una recuperación del sistema anterior porque la sociedad no entendía la nueva pena o los jueces no tenían medios para aplicarla, la reforma puede ser en tales

casos un paso atrás verdaderamente *progresista* (para coger impulso). El principio de *intervención mínima* no es incompatible con la imposición de una cantidad considerable de privaciones de derechos en el caso concreto. De otra parte, si el penitenciarismo latino y anglosajón se pronunció *como un solo hombre* en contra de las penas cortas de prisión en los años 50, el penitenciarismo sueco ya reivindicó en los 70 dichas penas cortas como especialmente idóneas para supuestos de escarmiento intimidativo en delitos sin embargo de escasa gravedad.

Estas reformas dan lugar a una serie de reformas paralelas en la parte especial del CP: sustitución en las faltas del arresto de fin de semana por las alternativas: multa, prisión con mínimo de 3 meses, trabajos en beneficio de la comunidad y localización permanente; elevación ligera de las penas en los artículos afectados, modificación de los límites mínimos, ampliación del ámbito de aplicación de las medidas de seguridad del art. 129, actualización de las cuantías en euros, al alza, en las penas de multa.

Además, la *Comisión Técnica de Reforma del Sistema de Penas* dejó preparada una revisión ponderada de todas las penas establecidas en los tipos de la parte especial, de manera que el marco penal no se atribuyera caprichosamente en cada caso, sino que esos marcos se limitaran a unos cuantos muy diferenciados y las penas de la parte especial coincidieran en cada caso con uno de esos marcos. La reforma ha ido en este sentido guiada por los principios de proporcionalidad y legitimidad intrínseca de la pena.

b) Otras reformas técnicas

1. Suspensión de la ejecución (arts. 87 y 88): se excluye del conjunto de penas la pena derivada del impago de multa. Cuando se trata de dependientes de la droga o del alcohol, la suspensión puede abarcar hasta los 5 años. El Ministerio Fiscal puede instar la declaración de incapacidad ante la jurisdicción civil. Se suprime el tratamiento privilegiado de los condenados suspensos en orden a la cancelación de Antecedentes Penales y se suprime la sección del Registro Central de Penados y Rebeles donde se inscriben actualmente las penas suspendidas. Sin embargo, la suspensión se condicionará al cumplimiento de alguna obligación o deber fijado por el Juez.

2. La libertad condicional es nuevamente objeto de reformas, en primer término, al modificarse la rúbrica del capítulo correspondiente para que quede claro que no es una forma sustitutiva de la ejecución de las penas privativas de libertad. Sin

embargo, tampoco resulta muy clarificador seguir afirmando que es un grado penitenciario de cumplimiento de la prisión, porque durante su vigencia la relación penitenciaria queda en verdad interrumpida y realmente lo que sucede es que la pena privativa de libertad queda en suspenso y se sustituye por un «régimen de prueba» condicionado, que consiste en el cumplimiento de reglas de conducta bajo el control de un delegado judicial.

3. Todavía la libertad condicional es afectada en el artículo 92, que va a contener extrañamente la regulación penitenciaria de la libertad condicional, que habría estado mejor en la LOGP, y permite la concesión del tercer grado y de la citada libertad condicional (cuarto grado) en un mismo acto, en caso de peligro para la vida del interno, haciendo prevalecer los motivos humanitarios sobre la pureza de la legalidad del sistema jurídico-penal y anulando uno de los criterios aprobados por los JVP en su reunión de enero de 2003.

4. Otras mejoras técnicas se refieren al abono de la prisión preventiva (art. 58), extrañamente atribuida al JVP cuando dicho abono ha de ser en causa distinta de aquella para la que se decretó la medida cautelar; la enajenación sobrevenida, donde la suspensión de la pena y la imposición de una medida de seguridad ha de ser valorada, aquí si correctamente, por el JVP; la regulación de las circunstancias atenuantes y agravantes de naturaleza personal y su concurrencia en los inductores y cooperadores necesarios de delitos especiales; la regulación de las eximentes incompletas, donde queda claro que la rebaja de la pena por lo menos en un grado es obligatoria; la inclusión de la «remisión total» de la pena entre los supuestos de extinción de la responsabilidad criminal; la modificación de los plazos de prescripción de los delitos para que no coincidan con los de las penas (el legislador se sigue resistiendo a hablar de las *amnistías*, como si estuvieran comprendidas dentro de la prohibición constitucional de los indultos generales); la cancelación de antecedentes penales es retocada, en cuanto a la redacción de los requisitos y al cómputo del plazo, en lo que respecta a los condenados que disfrutan de una remisión condicional de su condena, volviendo al sistema anterior, para que no suceda que aquel cuya pena ha sido suspendida condicionalmente pueda tardar más en ver sus antecedentes cancelados que si hubiera cumplido materialmente la pena impuesta. El delito continuado se puede castigar con la pena en su mitad superior o con la pena superior en su mitad inferior.

5. En materia de medidas de seguridad, se mejora su redacción (art. 96), se insiste en el increíble error de mantener convertido al JVP en un simple órgano de asesoramiento y propuesta al Tribunal sentenciador en lugar de ser él quien controle la ejecución de la medida y sus vicisitudes legales; se comunica el vencimiento de las medidas de internamiento para tratamiento médico al Ministerio Fiscal a fin de que inste en su caso la declaración de incapacidad. Se amplían las medidas rehabilitadoras cuando el hecho delictivo se hubiera cometido a causa de dependencia a las drogas y la pena fuera hasta cinco años de privación de libertad.

6. Por disposición final se modifica la Ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores, 5/2000 de 12 de enero, para introducir la acusación particular (art.25) y para prometer sancionar con más firmeza y eficacia los hechos delictivos cometidos por menores que revistan una especial gravedad. Desde luego, ni los políticos españoles ni los profesores de Derecho penal han comprendido la Ley del Menor; y los familiares de los menores víctimas se empeñan en dar preferencia a un indeseable y hace tiempo periclitado derecho a la venganza, que llamativamente ha sido bien acogido por el Parlamento. Todo esto tiene que incidir naturalmente en la intervención con los menores sujetos al cumplimiento de una pena o medida de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor.

c) Juicio crítico

Reforma general muy ambiciosa, deslavazada e inconexa. Demasiadas cosas para un único proyecto (o demasiados proyectos para lo que podía haber sido el avance de un CP nuevo).

El hilo conductor parece ser la mejora de la seguridad ciudadana (en el sentido de tranquilidad en la calle y confianza de las posibles víctimas), aparte de algunas modificaciones técnicas. Pero España tiene un CP duro, una legislación especial (terrorismo) más dura todavía y la mayor tasa de reclusos por habitante de la Unión Europea (59.000 en números absolutos, 124 por cada cien mil habitantes). No hace falta más dureza, sino potenciar los principios constitucionales que informan nuestro Derecho penal (y los medios resocializadores), buscando un todavía inédito punto de equilibrio.

- Desde la perspectiva del Derecho penitenciario, lo más interesante es la «reconstrucción» de la pena de prisión que la Reforma lleva a cabo:
 - a) Duración mínima: 3 meses (art. 33), lo que significa la recuperación de las *penas cortas* (igual que en otros países) como instrumento de prevención general en las infracciones más leves.
 - b) Duración máxima: 20 años, salvo excepciones en la parte especial (art. 36), como sucede con el terrorismo.
 - c) Límites: 5 años entre pena grave y menos grave (art. 33). La privación de libertad nunca es pena leve.
 - d) Sustitutivos: Se rechaza la pena de arresto de fin de semana. Hasta uno o dos años, la pena de prisión se podrá sustituir por multa o trabajos en beneficio de la comunidad (art. 88). También se puede considerar sustitutivo a la nueva pena de localización permanente del artículo 37 (que se ha estado practicando en la DGIP incluso antes de que existiera respaldo legal). Del trabajo en beneficio de la comunidad, el art. 49 incorpora al Código la regulación de su incumplimiento. La responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa se regula en el art. 53 y puede ser sustituida por trabajo en beneficio de la comunidad.
 - e) Abono de prisión preventiva: art. 58: el abono en causa distinta corresponde al Juez de Vigilancia.
 - f) Suspensión de la pena por trastorno mental grave que le impida conocer el sentido de la pena: corresponde también al JVP (art. 60).
 - g) Condena condicional: hasta dos años, sin comprender la pena derivada del impago de la multa (arts. 80 y 81), o hasta cinco años, cuando la dependencia de las drogas fuera la causa de la comisión del hecho delictivo (art. 87).
 - h) Libertad condicional: el art. 92 incorpora la intervención del JVP y la urgencia del procedimiento en los casos de septuagenarios y de enfermedad incurable.
 - i) Medidas de seguridad: la lista se encuentra en el art. 96 y, en el art. 97, se mantiene erróneamente la posibilidad de que el JVP asesore y proponga cambios al Tribunal sentenciador, convirtiendo a dicho JVP en un órgano asesor de otro Juez o Magistrado. *Sistema vicarial*: se cumple primero la medida y luego la pena (a la que se le ha abonado aquélla) salvo que la pena se suspenda si con ella se pusieran en peligro los efectos conseguidos con la medida (art. 99). También se modifica en el art. 105 la relación de medidas que pueden acompañar a la medida privativa de libertad, asimismo con informe del JVP. La lista de medidas imponibles a las personas jurídicas (art. 129) sigue requiriendo la previsión legal expresa en cada caso (v.g. art. 162).

- Tal vez son discutibles las propuestas de la mencionada Comisión Técnica, aunque ésta actúa de buena fe. Y no parece dudoso lo que sigue: El AFS seguramente no era recuperable por falta de medios y de ambiente. La pena de TBC sin una estructura adecuada tampoco sirve para nada. La pena de localización permanente se corresponde con el antiguo arresto domiciliario, que tampoco fue eficaz. Se mantienen las dudas doctrinales sobre penas cortas inferiores a seis meses. La pena de «días multa» continúa ejecutándose como una pena de pago único. No hemos establecido en realidad un cambio del sistema de penas, sino que tan sólo lo hemos «matizado».
- Parecen aceptables las reformas en materia de condena condicional, libertad condicional, extinción de la responsabilidad criminal. Con luces y sombras, la cancelación de antecedentes penales, pues sigue siendo erróneo entregar las certificaciones solicitadas al interesado en persona, con lo cual éste puede ser «coaccionado» por quien quiera conocer su historial delictivo. No es aceptable el papel atribuido al JVP en las medidas de seguridad.
- Sistemáticamente, es rechazable el procedimiento de introducir preceptos penitenciarios (v.g., los relativos a la libertad condicional) en una ley sustantiva o procesal. En el conjunto de la reforma, las modificaciones penitenciarias han quedado diluidas. Ello dificulta su conocimiento y su crítica.
- En el CGPJ se ha hablado en resumen de «un modelo de ordenamiento jurídico, basado en un Derecho penal vindicativo y retributivo»: aumento de las penas, prisión provisional para delitos inferiores a dos años, que puede producir un aumento de la población reclusa, pero no solucionará el problema de fondo de la sociedad española. Expulsión y no integración de los extranjeros. ¿Razones electorales? ¿Coincidencia de los partidos políticos? Pero todo ello se resuelve en un espejismo para los ciudadanos.

III. Algunas observaciones para acabar (a modo de Conclusiones)

1. Las diversas reformas que hemos analizado constituyen en realidad una sola reforma, compleja, dividida en varias partes, que podían haberse refundido en un solo proyecto, seguramente con más aprovechamiento por parte de quien quiera hacerse una idea general de la reforma. Todavía contribuyen a la confusión

defectos sistemáticos, como regular en el Código penal materias que son propias de la LOGP y al revés, o repartir una materia (la libertad condicional) entre varias de las reformas, afectando dos veces al mismo artículo.

2. Todo ello contribuye a erosionar el principio de estabilidad y certeza de la norma jurídica, que es consustancial a un régimen democrático, porque la igualdad en el disfrute de derechos fundamentales exige que las normas que regulan éstos tengan una interpretación fácil que siempre pueda ser la misma sin dificultades para los operadores del Derecho.

3. La reforma, pese a su magnitud y complejidad, se ha llevado a cabo en un tiempo *record*, en el ámbito del Ministerio de Justicia, sin que se haya hecho público a qué funcionarios o profesores hay que atribuir la paternidad de la misma. Desde luego, no se han utilizado los servicios de la Comisión General de Codificación, y produce tristeza la existencia de un órgano especializado en la elaboración de leyes, a quien no se le consulta desde 1980, confiándose aquélla a grupos circunstanciales y cambiantes de asesores del Ministro de turno... Es verdad que en esta ocasión se utilizó como material de trabajo el proyecto elaborado sobre reforma del sistema de penas por la Comisión *ad hoc*, creada bajo la presidencia del Director General de Política Legislativa a instancia del mismo Presidente del Gobierno durante el último mandato del PP, pero ni se ha potenciado tampoco a este órgano ni se encomendó a sus miembros la preparación de los correspondientes Proyectos.

4. Aparte algunas reformas que se explican por razones técnicas, la inmensa mayoría de las mismas se justifica por la intención de elevar las cuantías de las penas o endurecer su régimen jurídico para equipararnos a las tendencias europeas sobre todo en materia de terrorismo. Por el contrario, las reformas penitenciarias son puntuales y dispersas y las decisiones se pueden tomar en dos o tres tardes sin agobios. O por eso mismo, el resultado tiene que ser espectacular.

5. La entrada en vigor de estas nuevas Leyes suscita alguna preocupación, pues la disposición transitoria que acompaña a varias de ellas establece la entrada en vigor al día siguiente y la aplicabilidad desde dicha entrada en vigor con independencia de la fecha de comisión de los hechos o de la fecha de inicio de cumplimiento de la pena, rechazando lo que constituye un principio básico

(constitucional) del Derecho penal: la aplicación retroactiva de las normas más beneficiosas y la rigurosa irretroactividad de las normas menos favorecedoras para el sujeto. Por el contrario, la LO 15/2003, que modifica 200 artículos del Código penal, entrará en vigor el 1 de octubre de 2004, sin duda para tener tiempo de profundizar en su conocimiento, puesto que luego el agente tiene que estar preparado por si se le encomienda a él el desarrollo normativo.

6. La doctrina habla hoy día de «Derecho penal de dos velocidades» para poner de manifiesto dos maneras diferentes de concebir aquél dentro de una misma concepción esencial: el «Derecho penal de los ciudadanos», fundamentado en las ideas de antijuridicidad y culpabilidad, y orientado hacia la resocialización, y el «Derecho penal de los enemigos», expansivo y simbólico, fundamentado en la idea de peligrosidad y orientado hacia la defensa social frente a quien hay que impedir mediante la coacción que destruya el ordenamiento jurídico. El ejemplo claro de este segundo sector en nuestros días es el Derecho penal para la represión y prevención del terrorismo. Importa, a mi juicio, que ambos sectores no se mezclen y que el Derecho penal especial para la represión del terrorismo tenga su regulación independiente de la del Derecho penal general, que se encuentra en el Código penal. Pues bien, uno de los reproches que cabe hacer a las últimas leyes de reforma del ordenamiento penal español es la combinación y mezcla de normas de uno y otro sector, corriendo el riesgo de producir el efecto perverso de que el Derecho penal *ordinario* se contamine de los principios más severos que rigen (por lo menos, en la práctica de nuestros Gobiernos) el Derecho penal de los enemigos.

7. Dicho se está que el Derecho penal de los enemigos persigue la *inocuitación* y no la reinserción social de los sentenciados. Sin embargo, aunque el artículo 25 de la Constitución no sea excluyente de otros fines de la pena, lo cierto es que no exceptúa para nadie la reeducación y reinserción social como orientación o tendencia básica de las penas privativas de libertad. Luego, el Derecho penal de excepción no puede ser tan drástico que renuncie absolutamente a toda posibilidad de resocialización del delincuente. Hay que dejar siempre una puerta abierta, y esta postura, más o menos optimista, parece echarse de menos en las reformas aquí examinadas del Código penal español.

8. Por último, aunque una legislación penal de estas características parece garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a la criminalidad, lo cierto es que el

sentimiento de seguridad se esfuma o, al menos, se cuarteada cuando se observa una falta insatisfactoria de respeto de los derechos fundamentales, una postura de venganza frente al delincuente que genera espirales recíprocas de venganza hasta el infinito. Es la certeza de que el delincuente será castigado a tiempo y con una pena justa, diría Beccaria, lo que produce un sentimiento de seguridad en los destinatarios de la ley; por el contrario, una pena desusadamente severa, sin esa certeza y sin ese respeto de los derechos fundamentales, produce angustia para el ciudadano, que comprende que nada le protege frente a una posible desviación de los excesos del poder.

9. ¿Revisará el nuevo Gobierno socialista esta reforma, tan compleja y de tan difícil manejo? Algo se ha murmurado por los nuevos Ministros, y es cierto que en todo caso hubiera sido muy de agradecer un texto refundido del Código penal hecho oficialmente por el Poder Ejecutivo. ¿Se considerarán maduros los tiempos para atreverse a hacer una nueva Ley Orgánica General Penitenciaria, vistos los 25 años de la vigente, que no es un mal cumpleaños? Personalmente, pienso que el consejo de Ignacio de Loyola para los tiempos de turbación vale su peso en oro. Y éstos son tiempos de turbación. La Constitución, el Código penal y la Ley General Penitenciaria, cuanto menos se los toque, mejor, «...que así es la rosa».

Bibliografía Consultada

- ALONSO PEREZ: *Expulsión administrativa de extranjeros. Innovaciones introducidas por las Leyes Orgánicas 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre*, La Ley, 6053, 2 julio 2004, 1 ss.
- BELTRÁN CATALA y CASTELLS ARTECHE: *Estudios universitarios en Instituciones penitenciarias*, Eguzkilore, 4, diciembre 1990, 111 ss.
- BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, número 1, año 2004, Monográfico sobre reformas legislativas.
- BUENO ARUS: *Delito, seguridad ciudadana y abolicionismo*, ICADE, número 31, 1994, 35 ss.
- BUENO ARUS: *La Ciencia del Derecho penal: un modelo de inseguridad jurídica*, Lección inaugural del curso académico 2003-2004, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2003.

- CERVELLO DONDERIS: *Los nuevos criterios de clasificación penitenciaria*, La Ley Penal, 8, septiembre 2004, 5 ss.
- ESPIÑA RAMOS: *La elevación facultativa de penas tras la reforma del artículo 66 del Código penal: aspectos sustantivos y consecuencias procesales*, Actualidad Jurídica Aranzadi, 631, 8 julio 2004, 1 ss.
- FARALDO CABANA: *El proyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión preventiva*, Actualidad penal, 25, 16 a 22 junio 2003, 635 ss.
- GARCIA ALBERO, Ramón; TAMARIT SUMALLA, José María: *La reforma de la ejecución penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- GONZALEZ CUSSAC: *La contrarreforma penal de 2003: Nueva y vieja política criminal*, Revista Jurídica Galega, 38, 2003/1, 13 ss.
- GONZALEZ PASTOR: *Análisis de la Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio. «de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas». Examen de su constitucionalidad*, Actualidad Penal, 40, 27 octubre-2 noviembre 2003, 1009 ss.
- GONZALEZ PASTOR: *La nueva regulación de la prisión provisional en la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, La Ley, 5849, 15 septiembre 2003, 1 ss.
- GONZALEZ PASTOR: *Principales novedades de la reforma del Código penal de 1995*, La Ley penal, 1, enero 2004, 18 ss.
- GRACIA MARTIN (y otros): *Lecciones de consecuencias jurídicas del delito*, Tirant lo Blanch, 3ª edición, Valencia, 2004.
- HERRERA CUEVAS: *La jurisdicción de vigilancia antiterrorista*, La Ley, 5672, 9 diciembre 2002, 1 ss.
- JAKOBS, CANCIO MELIA: *Derecho penal del enemigo*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2003.
- LAMO RUBIO: *La nueva Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, instaurada por Ley 27/2003, de 31 de julio*, Actualidad penal, 42, noviembre 2003, 1045 ss.
- LANDROVE DIAZ: *El Derecho penal «de la seguridad»*, La Ley, 5868, 10 octubre 2003, 1 ss.
- LANDROVE DIAZ: *La reforma de la prisión provisional*, La Ley, 5926, 5 enero 2004, 1 ss.
- LANDROVE DIAZ: *La reforma del arsenal punitivo español*, La Ley, 5912, 12 diciembre 2003, 1 ss.
- MAQUEDA ABREU, María Luisa: *Crítica a la reforma penal anunciada*, Jueces para la Democracia, 47, julio 2003, 6 ss.

- MARCOS AYJON: *Legislación aplicada a la práctica. La reforma de la prisión provisional*, La Ley penal, 1, enero 2004, 67 ss.
- MARTIN DIZ: *Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria: ¿urgencia, necesidad o idoneidad?*, La Ley, 5668, 3 diciembre 2002, 1 ss.
- MENDO ESTRELLA: *La reforma y la «contrarreforma» de la prisión provisional*, La Ley, 5998, 16 abril 2004, 1 ss.
- MESTRE DELGADO: *La reforma permanente como (mala) técnica legislativa en Derecho penal*, La Ley penal, 1, enero 2004, 7 ss.
- MIR PUIG (Carlos): *Prisión provisional. Los aspectos más polémicos de la reforma*, IURIS, 77, noviembre 2003, 28 ss.
- RENART GARCIA: *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*, EDISOFER, Madrid, 2003.
- QUINTERO OLIVARES: *Adonde va el Derecho penal*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2004.
- ROCA AGAPITO: *Los Anteproyectos de 2003 de modificación del Código penal. Una primera lectura de la regulación del sistema de penas*, La Ley, 5731, 4 marzo 2003, 1 ss.
- RODRIGUEZ MOURULLO: *Líneas básicas de la reforma penal en curso*, Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 33, Madrid, 2003, 477 ss.
- SANCHA MATA: *Reformas en curso en la Ley penal de menores y del Código penal en materia antiterrorista*, Eguzkilore, 2001, 153 ss.
- SANZ DELGADO: *Los beneficios penitenciarios*, La Ley Penal, 8, septiembre 2004, 47 ss.
- TÉLLEZ AGUILERA: *La Ley de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas: una nota de urgencia*, La Ley, 5837, 14 agosto 2003, 1 ss.
- TÉLLEZ AGUILERA: *La reforma del Código penal y sus implicaciones penológicas*, La Ley penal, 1, enero 2004, 30 ss.
- TÉLLEZ AGUILERA: *Sobre la creación del Juzgado Central de Vigilancia y el nuevo sistema de recursos en la Jurisdicción penitenciaria*, Práctica penal, 5, septiembre 2003, 39 ss.
- TIRADO ESTRADA, Jesús: *Euroorden versus extradición. La superación de las viejas fórmulas de cooperación judicial internacional*, Revista del Centro de Estudios Jurídicos Ministerio de Justicia, 3, segundo semestre 2003, 69 ss
- VARIOS: *Estudios, informes y dictámenes. Informes del Consejo General del Poder Judicial sobre las Reformas Penales*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003.

VILLAMERIEL PRESENCIO: *La Comisión Técnica de Reforma del Sistema de Penas y la reforma penal del año 2003*, La Ley, 6010, 4 mayo 2004, 1 ss.

VON LISZT: *La teoría del fin en el Derecho penal*, Ed. Aguilar, Madrid,.... Otra edición: EDEVAL, Valparaíso (Chile), 1984.

(18 octubre 2004)

INFLUENCIAS DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN EL MEDIO PENITENCIARIO

Por

Abel Téllez Aguilera

«Allí donde llueven leyes penales continuamente, donde entre el público a la menor ocasión se eleva un clamor general de que las cosas se remedien con nuevas leyes penales o agravando las existentes, allí no se viven los mejores tiempos para la libertad, pues toda ley penal es una sensible intrusión en la libertad, cuyas consecuencias serán perceptibles también para los que la han exigido del modo más ruidoso. Allí, al fin y al cabo, puede pensarse en la frase de Tácito, pessima res publica, plurimae leges». (Carl Ludwig Von Bar, Historia del Derecho penal alemán y de las teorías jurídico penales, Berlín 1882 (hay reimpresión alemana en 1992).

He querido comenzar con la lectura de este párrafo porque llama poderosamente la atención el hecho de que hace más de un siglo desde la doctrina penal ya se pusiera en sobreaviso sobre el peligro que entrañaba la excesiva proliferación legislativa que es lo que, en nuestras propias carnes hemos sufrido en el año 2003. Una auténtica legislación motorizada, expresiva de una incontinencia legislativa que se podrá catalogar, en fin, como «una legislación urgente a golpe de ocurrencia».

Pues bien este aluvión normativo se ha producido dentro de un marco ideológico que se conoce como la expansión del Derecho penal, el cual se caracteriza, siguiendo al profesor Silva Sánchez, por las siguientes notas:

a) Por la institucionalización de la sensación social de la inseguridad: Conforme la sociedad es cada vez más compleja crece la interdependencia de los sujetos lo que da lugar a que la indemnidad de los bienes jurídicos de un sujeto dependa de la realización de conductas positivas, del control del riesgos, que ejercen terceros, lo que en el DP implica una tendencia «hacia la exasperación» de los delitos de comisión por omisión (recuérdese la fórmula adoptada por el CP en su art. 11 y crítica doctrinal de Gimbernat). Consecuencia de lo anterior, uno de los rasgos más característicos de las

sociedades postindustriales es la sensación general de inseguridad (Arzt lo define como la multiplicación emocional del riesgo existente). Es la sociedad del miedo, en donde la vivencia subjetiva del riesgo es claramente superior a la propia existencia de ese riesgo. Y a ello contribuye decididamente lo que Francisc Barata denomina las nuevas fábricas del miedo: los medios de comunicación. No obstante hay que reconocer que la pretensión social de seguridad no es en sí ilegítima (recordar el art. 2 de la Declaración de derechos del hombre y ciudadano de 1789: «El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión»). Lo criticable es que la aspiración de seguridad se desborde de su justa medida y se convierta en la idea rectora de todo el Derecho penal, desconociéndose las limitaciones de este Derecho para dar una respuesta omissiva a esa pretensión (Kindhäuser). Además, y por lo que a su incidencia en la expansión del DP se refiere, es que el anhelo de seguridad se busca no en su clásico lugar natural (el Derecho de policía) sino en el DP.

b) Por el retroceso de la asunción del «riesgo permitido»: Como es sabido la industrialización, en el ámbito de la dogmática jurídico penal, había traído consigo la construcción del concepto de riesgo permitido como límite a la incriminación de conductas. Se entendía que la sociedad industrial había de pagar el precio del desarrollo admitiendo que las empresas no adoptasen las máximas medidas de seguridad. Si se quería crecer se era consciente de que se debían asumir unos riesgos. Por el contrario, en la sociedad postindustrial se advierte un claro retroceso de la idea del riesgo permitido: la clásica máxima de Plutarco «Navegar es necesario, vivir no» emblema de la Liga Hanseática y asumido por la sociedad industrial como exponente de la necesidad de desarrollo se invierte: ahora lo único necesario es vivir, no navegar. Y para garantizar ese único fin, el vivir, se han de reducir al máximo los riesgos. Se apuesta pues por un modelo social orientado a la restricción progresiva de las esferas de actuación arriesgada. La frontera entre el riesgo permitido y el prohibido se diluyen y en la dogmática penal se expande el principio de injerencia para fundamentar la comisión por omisión.

c) Por la expansión de lo injusto: En una sociedad que vive en el miedo a la inseguridad y que pretende erradicar todos los riesgos permitidos los ciudadanos tienen una resistencia psicológica frente a la aceptación de que un daño puede deberse al azar. Si hay daño siempre debe haber alguien que responsa del mismo. Como acertadamente

ha señalado Pritwitz (Strafrecht und Risiko) se produce una transformación del Unglück (accidente, desgracia) en Unrecht (injusto), lo que inevitablemente conduce a una ampliación del DP. La víctima contemporánea no asume la posibilidad de que un daño sufrido sea producido por caso fortuito o que en el mismo haya una colaboración de la propia culpa de la víctima. Se parte del axioma de que siempre ha de haber un tercero responsable al que imputar el hecho y sus consecuencias patrimoniales y/o penales. No se admite que nadie sea responsable. Dentro de este marco idológico se explica la importante evolución cuantitativa de los delitos de peligro en los Códigos penales. Y ese alguien responsable que siempre debe existir debe serlo a toda costa. En este contexto se explica las opiniones cada vez más difundidas de aplicar el Derecho Penal incluso a menores de edad, contraponiéndose con ello a las tradicionales ideas que sustentaban un trato penal más benigno a la delincuencia infantil y juvenil. En el ámbito criminológico esa búsqueda incansable de responsabilidad penal personal ha llevado a un claro cambio de paradigma: las tesis de la corresponsabilidad social en el delito características de los años sesenta y setenta (recordemos la vieja máxima de que todo el mundo es responsable excepto el delincuente) ceden paso al monopolio de la responsabilidad personal del delincuente. La etiología del delito no importa, lo importante es que se castigue al delincuente.

d) La identificación de la sociedad con la víctima del delito: El ius puniendi pasa de concebirse como la espada del Estado contra el desvalido delincuente a entenderse como la espada de la sociedad contra el enemigo de la convivencia. En palabras de Garapon: «La opinión pública se inclina hoy a identificarse más con la víctima que con el árbitro, con el gobernado más que con el gobernante, con el contrapoder más que con el poder, con el justiciero más que con el legislador». De la concepción de Von Liszt de entender la ley penal como la carta magna del delincuente se pasa a la de configurarla como carta magna de la víctima, lo que acarrea un nuevo modo de entender el principio de legalidad: las exigencias de interpretaciones restrictivas de los tipos o la proscripción de la analogía ya no se ven como sacrosantos principios que siempre deban ser respetados, apostándose por interpretaciones extensivas que garanticen la realización del DP a cualquier precio. En este marco la pena también sufre una cambio de concepción. Los fines reinsertadores, aun con respaldo constitucional, se entienden reminiscencias mojigateras de tiempos pretéritos. Surge la moderna teoría de la pena victimológica (Viktimologische Straftheorie) formulada por Jerouscheck (Straftat und Traumatisierung) según la cual la pena no es sino un mecanismo de ayuda a la superación por parte de la víctima del trauma generado por

el delito. En esta línea Reemtsma, afirma «La pena significa mucho para la víctima. No porque satisfaga necesidades de venganza, que en la mayoría de los casos no lo hace, sino porque la pena manifiesta la solidaridad del grupo social con la víctima. La pena deja fuera al autor y con ello reintegra a la víctima».

e) El descrédito de otras instancias de protección: La exigencia de una mayor presencia del DP viene también motivada por el descrédito en el que han caído otras instancias de protección, a saber:

· La relajación de las normas de la moral social (como normas de conducta sociales ajustadas a unos valores éticos), demoliendo los criterios tradicionales de evaluación de lo bueno y lo malo llevan a la sociedad a una posición cercana a la anomia durkheimiana. El relativismo moral (mi verdad tan válida como tú verdad, no voy yo a proteger a quien no se protege; si no te das cuenta me quedo con tu cambio, aparco en tu plaza y así para la próxima ya espabilarás; anuncios que propician quedarse con el coche quien equivocadamente te trae el guardacoches; engañar a una anciana que le ha tocado un premio en un sorteo...) lleva a que el esfumado binomio bueno-malo sea sustituido abiertamente por el delito-no delito, o sea, que todo está permitido siempre que no sea delito, con lo que el DP se queda como único baluarte y referente social. En este panorama se ha convertido en excepcional el que una conducta, no reputada delictiva, pueda ser reprobada socialmente como inmoral, lo que a parte de tener el efecto de favorecer el desarrollo de la delincuencia (T^a institucional de la anomia de Messner y Rosenfeld, Crime and the American Dream) supone coadyuvar directamente a la expansión del DP ya que el espacio dejado por la liberación de las prohibiciones morales es ocupado en parte por el DP.

· El Derecho civil como instancia jurídica de reparación de daños ha evolucionado de un modelo de responsabilidad a un modelo de seguro. Y aquí se corrobora una premisa: si el daño está asegurado disminuyen los niveles de diligencia del agente, lo que supone un decremento de la eficacia preventiva que frente a conductas individuales dañosas podrá tener el Derecho civil de daños. Además la estandarización de las indemnizaciones de los seguros, cada vez más alejadas de la real satisfacción del daño efectivamente sufrido avoca a que se tienda a preferir pedir la responsabilidad civil en la vía penal.

· En el Derecho administrativo sancionador, por a la influencia del principio de oportunidad y por tanto a la desigual aplicación del mismo, lo han sumido en un creciente descrédito como instrumento jurídico de protección.

f) Los nuevos gestores de la moral colectiva: Los gestores tradicionales de la moral colectiva, esto es, los estamentos burgueses-conservadores han sido ahora sustituidos por unos nuevos gestores: los partícipes de tertulias televisivas o radiofónicas, las asociaciones de ecologistas, de feministas, de consumidores, de vecinos (contra pequeños traficantes de droga), de pacifistas (contra la propagación de ideas violentas).. o en general las ONGs que protestan contra la vulneración de los derechos humanos en otras partes del mundo. Todas ellas encabezan la tendencia hacia una progresiva ampliación del DP en orden a la creciente protección de sus respectivos intereses. Tales demandas de criminalización, por cierto en buena parte atendidas, vulnerarán los principios generales del DP (entre ellos el principio de proporcionalidad) y en no pocas ocasiones son incluso contraproducentes con el fin perseguido (ej. petición desde el feminismo de inclusión en CP del delito de acoso sexual que al final es castigado con pena privilegiada respecto a las amenazas condicionadas que sería hasta entonces el tipo aplicable). El giro ha sido tal que quienes en su día repudiaban el DP como brazo armado de las clases poderosas ahora reclaman precisamente más DP. El principio de intervención mínima se sustituye por el de intervención máxima, es la llamada «fascinación de las organizaciones sociales por el DP».

g) El cambio de actitud política frente al DP: En un modelo tradicional los partidos de derechas asumían la tesis de incremento de la seguridad a través de una mayor presión punitiva, mientras que los partidos y organizaciones de izquierdas mantenían una opinión contraria a ello. Pues bien, el cambio fundamental se produce cuando la socialdemocracia europea pasa a asumir, en su totalidad el discurso de la seguridad a través del DP. La izquierda asume la filosofía de la ley y orden «a su manera», esto es, argumentando que en el fondo el DP es el que verdaderamente sirve para proteger a los más débiles ya que los ricos tienen formas de autodefensa (seguridad privada, barrios protegidos con vigilancia...) que hace que se desplace la delincuencia hacia los pobres. Es curioso que si se analiza la gestión del CP de 1995, y se escuchan los debates parlamentarios, observaremos que era muy difícil discernir por el contenido del mensaje la ideología de quien lo lanzaba. El espacio de debate era el mismo: nadie cuestionaba en si la prisión ni la inflación del DP.

Ante esta situación la posición doctrinal ha sido la siguiente:

- a) De forma mayoritaria se ha producido una falta de crítica, cuando no un apoyo expreso, a esta ampliación del DP. Alguien lo ha identificado con los movimientos de ley y orden que afloraron en los años sesenta y setenta en los Estados Unidos, pero entendemos que a diferencia de éstos, que encontraron una importante crítica doctrinal (recuérdese por ejemplo todo el movimiento de la llamada Criminología crítica) la moderna política criminal es apenas cuestionada y contestada abiertamente casi por nadie.
- b) Un sector crítico minoritario se ha agrupado bajo una difusa bandera conocida con el nombre de minimalismo penal. Y es que bajo el «Derecho penal mínimo» se engloban propuestas diversas cuyo denominador común es una vocación restrictiva del DP, pero sin que exista una coincidencia total en cuanto al alcance exacto de las mismas. Así podríamos distinguir:
 - Una postura radical representada por Alexandro Baratta y todos los autores aglutinados en torno a la Revista Dei delitti e delle pene. Aquí el punto de partida de la orientación minimizadora ha venido siendo la estimación de la radical injusticia e inutilidad de la pena, cuya función sería la reproducción de las relaciones de dominio preexistentes, recayendo fundamentalmente sobre las clases sociales más desfavorecidas.

· El llamado movimiento o escuela garantista (el garantismo penal) viene enarbolado por la obra de Luigi Ferrajoli (su Diritto e ragione fue traducido al español en la editorial Trotta en 1995: Derecho y razón. Teoría del garantismo penal). El término Derecho penal mínimo, y su contrapuesto DP máximo, se configuran en Ferrajoli por referencia bien a los mayores o menores vínculos garantistas estructuralmente internos al sistema, bien a la cantidad y calidad de las prohibiciones y penas establecidas. No se trata de una visión abolicionista del sistema sino contenedora del mismo (se apuesta, por ej. por penas de prisión nunca superiores a los 11 años).

· En los últimos años ha cobrado gran auge la denominada Escuela de Frankfurt, con el profesor Lüderssen a la cabeza. Orientados a la defensa de un modelo ultraliberal del DP han venido proponiendo su restricción a lo que ello llaman «un DP básico» que tuviera por objeto únicamente las conductas atentatorias contra la vida, la salud, la libertad y la propiedad, a la vez que abogan por el mantenimiento

de las máximas garantías en la ley, la imputación de responsabilidades y el proceso (sus postulados pueden leerse en español en la obra colectiva «La insostenible situación del DP», publicada en el año 2000).

- c) Por último, muy en boga a menos en nuestro país y, por su influencia en hispanoamérica, está el funcionalismo sistémico representado por Günther Jakobs. Se trata de una influencia totalmente desproporcionada si se compara con la importancia que este autor tiene en Alemania, en donde se encuentra totalmente eclipsado por autores de la talla de Claus Roxin, Winfried Hassemer, Jeschech o Schünemann, autores que, por cierto no reparan críticas abiertas a la obra de Jakobs (recuérdese al respecto el Congreso Internacional de Berlín, al que asisten en representación española Muñoz Conde y Cerezo Mir, y en donde públicamente se evidencian los peligros del sistema funcional-sistémico, por ejemplo en cuanto a su concepción de lo que sea persona). La desmedida presencia de Jakobs en nuestra literatura siempre me ha recordado a Krause y al krausismo español. Pues bien, como es sabido, además de sus aportaciones sobre el objeto de protección de la norma penal (del bien jurídico a la propia vigencia de la norma), la obra de Jakobs sobresa por su aportación del denominado DP del enemigo, lo que se traduce en un DP de dos velocidades (ya algunos seguidores llegan a hablar de tres velocidades), esto es un DP para los delitos más graves como terrorismo y organizaciones criminales, los enemigos del Estado, en donde las garantías penales clásicas se flexibilizan cuando no abiertamente desaparecen, y un DP de amigo para el resto de los casos. Quizás con la LO 7/2003 el legislador español lo que haya hecho es una mala lectura de estos postulados y simplemente haya elevado el DP del enemigo a todos los penados (ej. con la implantación del periodo de seguridad y exigencia del pago de responsabilidad para todos).

Veamos a continuación tres ejemplos de clara repercusión de todo lo dicho en tres ámbitos penales bien definidos:

- a) En el ámbito sustantivo podemos poner como claro ejemplo la reforma penológica operada por la LO 15/2003, muy especialmente en lo referido a la desaparición de la pena de arresto de fin de semana. En efecto, la reforma del Código penal llevada a cabo por la L.O. 15/2003, ha procedido a hacer desaparecer de nuestro catálogo punitivo la pena de arresto de fin de semana y a sustituirla por la denominada pena de localización permanente (nuevo artículo 35 CP).

La pena de arresto de fin de semana, cuya primera manifestación como reacción punitiva la encontramos como medida de seguridad en la Ley de Peligrosidad de 1970, revistiendo la forma de sanción ya en la Ley del menor de 1992, y se intentó introducir, como pena propiamente dicha, ya en el primer Proyecto democrático de Código penal que data, como sabemos de 1980, reiterándose en la Propuesta de Anteproyecto de Código penal de 1983 y en los Proyectos de 1992 y 1994, éste último convertido en Derecho positivo con el Código vigente de 1995. No se trató pues de una aparición sorpresiva, máxime si se tiene en cuenta los importantes antecedentes y la amplia tradición que esta modalidad punitiva presentaba en el Derecho comparado; así en Alemania desde 1943 o Inglaterra desde 1948.

La citada pena, como es sabido, estaba pensada para aquellos sujetos que teniendo claras vinculaciones laborales, familiares y sociales el cumplimiento de una pena corta de prisión suponía para ellos unas consecuencias nocivas colaterales (ej. pérdida del puesto de trabajo) mucho más aflictivos que la pena en sí misma considerada. No creo que nadie con sentido común pueda reprochar nada a ello. Pero el problema vino no tanto, como algunos interesadamente quisieron dejar entrever, en su cumplimiento sino en el hecho de que la pena se imponía a sujetos que nada tenían que ver con el citado perfil, siendo frecuente encontrar a internos con muchos años de prisión que además tenían pendientes de cumplimiento tantos fines de semana, con la consecuente aparición de la necesidad de forzar la interpretación del artículo 37 del Código penal para convertirlos, cuando el sujeto quería, en días continuos de prisión. Y ¿qué sentido tenía esto? Pues sencillamente ninguno; era un total y absoluto disparate, lo que ha acarreado que el legislador corte por lo sano y promueva su desaparición. Pero el problema es que no se ha querido investigar dónde está el problema, cuál es la razón para que ello aconteciera. Y no se ha profundizado en ello, o no se ha querido hacer, porque el responsable de este fracaso no es otro que el propio legislador. Si el propio legislador del Código de 1995 que creó la pena de arresto de fin de semana y la abanderó como una conquista de un texto penal progresista cometió el craso error de configurar la misma no como una pena sustitutiva, como bien hizo con los trabajos en beneficio de la comunidad, sino también como una pena principal. Con ello había determinados tipos de delitos que el Código penal anulaba su comisión irremisiblemente a la pena de arresto de fin de semana y ante ello el Juez penal no podía otra cosa que imponerla. Y como los delincuentes multirreincidentes suelen presentar un perfil criminológico caracterizado por el recorrido de un amplio espectro en la fenomenología criminal, pues, lógicamente, también cometían delitos

castigados con aquellas penas, sin concurrir en su persona los presupuestos de vínculos laborales y sociales que daban sentido a esta fórmula penológica. Sólo la configuración como pena sustitutiva, y por tanto imponible sólo a quienes después de haber cometido delitos de escasa importancia tuvieran el perfil citado hubieran salvado a la pena de arresto de fin de semana de una muerte prematura anunciada.

La consecuencia de la desaparición de la mencionada pena de arresto de fin de semana ha traído como consecuencia la necesidad de ocupar el espacio penológico que hasta ahora aquélla ocupa. Para ello, en los delitos la antigua pena de arresto de fin de semana ha sido sustituida por una nueva pena de corta de prisión que aparece en la reforma y que tienen una duración de tres a seis meses o por una ampliación del ámbito de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Por el contrario, en el ámbito de las faltas es la nueva pena de localización permanente la que viene principalmente a desempeñar esta labor sustitutiva, si bien no faltan ocasiones en que dicha función la cumple la pena de prisión de corta duración o el trabajo en beneficio de la comunidad.

Así pues, como pena relativamente novedosa encontramos la llamada pena de localización permanente. Y digo relativamente porque su antecedente más directo no es otro, como por cierto reconoce expresamente la Exposición de Motivos de la LO 15/2003 (apartado III), que el arresto domiciliario que el artículo 85 del derogado Código penal de 1944 (texto refundido de 1973) preveía como régimen potestativo de cumplimiento para los arrestos menores, o sea de un mes a un día de duración, si bien se acerca todavía más a los propios antecedentes de este precepto, estos es la Ley de 3 de enero de 1907 que permitía tal permuta sólo de penas de hasta cinco días de arresto o las previsiones del Código penal de 1932 que lo extendió a tan sólo penas de hasta diez días. La diferencia, claro está, es que lo que allí era una facultad discrecional sin condicionamientos del tribunal ahora se convierte en una pena privativa de libertad (art. 35) con sustantividad propia, si bien se trata siempre de una pena leve y alternativa que concurre normalmente de manera disyuntiva con la pena de multa, y en dos ocasiones con la pena de trabajo en beneficio de la comunidad (arts. 620.3 y 626).

Según dispone el artículo 37, la pena de localización permanente obliga al penado a permanecer en su domicilio o en el lugar que fije el juez en la sentencia la cantidad de días a que se le condene (de uno a doce como máximo), y que podrán cumplirse bien de forma continuada bien de forma no continuada o durante los fines de semana

si el reo así lo solicita y el Juez o Tribunal sentenciador lo acuerda, una vez oído al Ministerio público, por entender que las circunstancias aconsejan tal cumplimiento discontinuo.

En cuanto al régimen de quebrantamiento de esta pena se mejora sustancialmente respecto a su antecesor de los arrestos de fines de semana en donde, como recordaremos, la deducción del correspondiente testimonio por el Juez o Tribunal sentenciador se realizaba cuando el penado incurría en dos ausencias. Ahora desaparece esta dispensa legal del primer quebrantamiento y, por lo tanto, el mismo se produce desde el momento en el que se incumple el deber de permanencia. Además, y esta es otra mejora de redacción destacable, en estos casos el Juez o tribunal no «podrá», como decía el 37.3 en su redacción antigua, sino que «deducirá» testimonio para proceder de conformidad con lo que dispone el artículo 468 del Código penal.

Nada se dice el art. 37 de cuales sean los medios de control de la efectividad del cumplimiento de esta pena, por lo que no hubicra estado de más una previsión como la realizada en el artículo 48.4 relativa a la posible utilización de medios electrónicos. El problema es que el citado artículo 48 se refiere a la ejecución de las penas privativas de derechos mientras que, como ya hemos dicho, la pena de localización permanente es una pena privativa de libertad lo que imposibilita su aplicación, al igual que ocurre con las previsiones contenidas en la legislación penitenciaria para reclusos, ya que el penado a esta nueva pena no se encuentra vinculado jurídicamente con la Administración penitenciaria.

Para finalizar, señalar que en cuanto a la posible revisión de sentencias impuestas antes de la reforma y que pudieran ser susceptibles de aplicación retroactiva de ésta por ser más favorable (art. 2.2 CP) la Disposición Transitoria 4ª de la LO 15/2003 señala que a efectos de la necesaria comparación de los textos legales, cada día de localización permanente equivale a un día de prisión.

b) En el ámbito procesal, y dejando a un lado algunos aspectos que han de valorarse positivamente (como ocurre con la reforma de procedimiento abreviado y la instauración de los juicios rápidos operada por Ley 38/2002), las reformas habidas en el año 2003 se caracterizan, en líneas generales, por una muy deficiente técnica normativa. Hay está como ejemplo las reformas sucesivas en materia de prisión preventiva (a un mes de su entrada en vigor) o la reforma del 788 LECrim cuando todavía se encontraba

en periodo de vacatio legis. Pero en materia estrictamente penitencia estas reformas se han centrado, como sabemos, en la instauración de la figura del Juez Central de Vigilancia Penitenciaria y en el parcheo ocasionada a la Disposición Adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Detengámonos en el primer aspecto.

Si bien es verdad que la idea de crear un Juzgado de Vigilancia penitenciaria no es el todo nueva, han sido recientes resoluciones judiciales sobre acceso a tercer grado y libertad condicional de internos terroristas encarcelados en Centros penitenciarios del País Vasco los que han propiciado la creación de este órgano judicial. Una primera cuestión ha de despejarse. ¿Existe objeción jurídica alguna a dicha creación? En nuestra opinión, cualquier estudio que de la figura de los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria se realice debe partir de una clara premisa. El Juez Central de Vigilancia Penitenciaria es viable legal, orgánica y procesalmente. Determinadas objeciones que al mismo se han realizado, como el hecho de que el mismo responda a una desconfianza hacia el resto de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, infrinja el principio de igualdad de aplicación de la ley o que se trate de una figura que desconoce el Derecho penitenciario comparado, deben de ser relativizadas, cuando no abiertamente refutadas.

En efecto, en cuanto a la desconfianza respecto al resto de Jueces de Vigilancia señalar que ello se trata de una valoración muy subjetiva que supone desconocer la legitimidad del intentar alcanzar una unidad de criterio cuando se trata de resolver asuntos relacionados con un tipo de delincuencia de tal importancia cual es la atribuida al conocimiento de la Audiencia Nacional, de la que, por cierto, mutatis mutandi, bajo el mismo argumento, se podría también decir que su instauración se debió a una desconfianza hacia los jueces y magistrados de resto del territorio nacional, algo que creo nadie, con fundado criterio, puede sostener.

Mayor detenimiento merece la crítica consistente en una posible vulneración del principio de igualdad en aplicación de la ley, lo que permitiría incluso tachar la nueva creación como atentatoria al mandato constitucional contenido en el artículo 14 de nuestra Norma Fundamental. Y aquí hay que partir de un axioma que no siempre se tiene presente: atenta al principio de igualdad el tratar como desigual lo que es igual o, a la inversa, el tratar de forma igual lo que en realidad es desigual; pero en ningún modo se vulnera dicho principio si lo que se hace es tratar desigualmente lo que, en puridad, son realidades diferentes. Y eso es, precisamente, lo que ocurre en la

Audiencia Nacional, en donde ha sido una realidad específica (la delincuencia terrorista, la de organizaciones delictivas....) la que ha motivado una respuesta concreta e individualizada de política legislativa. Baste recordar, en este sentido, como el Tribunal Constitucional ha convalidado la existencia de la Audiencia Nacional como excepción al *forum commissi delicti*, justificándola sobre la casuística de los delitos para los que tiene atribuciones jurisdiccionales (STC 25/1981, de 14 de julio), subrayando que el Juez natural no es otro que el Juez ordinario predeterminado por la Ley, cualidad que, sin duda, es predicable de este órgano jurisdiccional (SSTC 199/1987, de 16 de diciembre y 153/1988, de 20 de julio). Pues bien, estos mismos criterios justificativos son, entendemos, plenamente aplicables al órgano de la Audiencia Nacional encargado, no ya de la instrucción y fallo, sino de la ejecución de las penas privativas de libertad impuestas por estos delitos, esto es, a los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria.

Por último, en cuanto a la desconocida experiencia en el Drcrocho penitenciario comparado decir que, cierto y verdad que en los ordenamientos penitenciarios de nuestro entorno se desconoce una centralización judicial en materia de ejecución de penas en función de la categoría de delitos por las que se impusieron aquéllas. A lo más, las manifestaciones de centralización, al estilo del Ombudsman penitenciario británico, no discriminan en sus competencias entre los delitos por lo que fueron condenados sus recurrentes. Ahora bien, hay que tener también presente que el perfil de nuestro Juez de Vigilancia Penitenciaria, con sus amplias funciones consagradas tanto en la Ley penitenciaria como en el Código penal, no tienen parangón con ninguna otra autoridad judicial europea interviniente en la ejecución penal, por lo que esta fisonomía propia desaconseja el realizar la siempre fácil, y en muchas ocasiones errónea, deducción de que si nuestros vecinos no han acogido esta opción legislativa es porque se trata de una solución desafortunada.

De lo dicho en las líneas precedentes, esto es, de la, como hemos señalado, viabilidad de los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria, no ha de deducirse, empero, que la regulación dada a los mismos en la Ley Orgánica 5/2003 esté exenta de críticas. Antes al contrario, una exégesis detenida de la misma nos lleva a realizarle serias objeciones.

Un primer aspecto problemático es el número de estos Juzgados. Pese a que en el texto del Anteproyecto figuraba la creación de un solo Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, ya el informe realizado al mismo por el Consejo General del

Poder Judicial, aprobado por el Pleno de 19 de noviembre de 2002, sugirió la conveniencia de que fueran dos los Juzgados que se crearan, dada la carga de trabajo que un número de penados, como todos los condenados por la Audiencia Nacional, podía producir. En la misma línea de racionalizar la carga de trabajo, diversos Grupos Parlamentarios, tanto en el Congreso como en el Senado, propusieron su limitación competencial únicamente a los internos relacionados con delitos de terrorismo. El resultado final ha sido mantener la competencia objetiva a todos los internos preventivos o penados por delitos cuya instrucción y fallo corresponde a la Audiencia Nacional, pero en cuanto al número de Juzgados se ha optado por una fórmula indeterminada. Dice al respecto el primer inciso del nuevo artículo 94.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «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 1 de este artículo, y demás que señale la ley en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional». Y para dilucidar la determinación de la competencia objetiva en los supuestos en los que en un mismo interno cumpla condenas impuestas por la Audiencia Nacional junto con otras procedentes de otros tribunales, expresamente se prevé, en el artículo 94.4 inciso 2º, la competencia preferente y excluyente de los nuevos Juzgados.

Pues bien, ambas cuestiones merecen un comentario. En cuanto a la competencia preferente y excluyente señalada en el citado inciso segundo del art. 94.4, decir que el legislador tan sólo se refiere a la posible concurrencia de competencias en casos de penados, olvidando que también puede darse dicho conflicto cuando un preso a disposición de la Audiencia Nacional (por ejemplo, por una causa de narcotráfico) queda también en situación de prisión preventiva a disposición de cualquier otro tribunal (imagínese que el sujeto en cuestión comete un homicidio dentro de la prisión) o recae una condena impuesta por delito distinto a los atribuidos a la Audiencia Nacional, quedando en la llamada situación de penado-preventivo. Una interpretación teleológica del 94.4 nos lleva, entendemos, a considerar que en estos supuestos también debe jugar la regla de competencia preferente y excluyente del Juzgado Central de Vigilancia.

Mayores problemas presenta la concreción del número de Juzgados. Ya hemos dicho que el Consejo General, en su preceptivo Informe, propuso la creación de dos Juzgados, misma propuesta formulada durante la tramitación parlamentaria. Sin

embargo, como sabemos, la solución adoptada en el texto definitivo es la de crear «uno o varios Juzgados Centrales de Vigilancia». La verdad es que en este tema parece como si el legislador se hubiera movido viviendo una esquizofrenia jurídica. En un principio, se era consciente de que lo más coherente para alcanzar los fines perseguidos por la reforma, esto es, la unificación de criterios, era la creación de un único órgano unipersonal (y así figuraba en el texto inicial del Proyecto). Pero, ante la advertencia de un posible exceso de carga de trabajo (teniendo como referente los módulos previstos para este tipo de Juzgados por el propio Consejo General del Poder Judicial), se ve la necesidad de crear más de uno, si bien no se indica, en realidad, cuántos más, permitiendo la existencia de «uno o varios», y siendo en la modificación parcial del anexo X de la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial cuando, de momento, se opta realmente por no crear ninguno, sino declarar su compatibilidad con un Juzgado Penal ordinario que, por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 29 de mayo de 2003, se concreta en la atribución de funciones al Juzgado Central de Menores.

Esta compatibilidad de funciones se encuentra permitida, como es sabido, por el artículo 94.5 (antes de la reforma 94.4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahora bien, es más que dudoso que, dado el texto imperativo con el que el art. 94.4 crea los Juzgados Centrales de Vigilancia («En la villa de Madrid, con jurisdicción en toda España, habrá uno o varios Juzgados...»), se pueda a la vez acudir al número 5 del mismo precepto y no crear, por tanto que no existan dichos Juzgados, sino que sus funciones las detente un Juzgado Central de Menores. Recapitulando se quiere crear un (o varios) órgano pero no se crea, sino que se diseñan unas funciones que son atribuidas a otro Juzgado del orden penal. Los recelos ante quien pudiera servir este Juzgado son evidentes y explican que no prosperara las enmiendas tendentes a fijar criterios para la cobertura de este Juzgado.

Otro aspecto controvertido de la nueva regulación es cómo aborda el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 76.2 apartado h) de la Ley Penitenciaria, esto es, la realización de visitas a los Centros Penitenciarios. Ante el peligro de que el Juez Central de Vigilancia Penitenciaria se convirtiera en un Juez itinerante, el artículo 2º de la L.O. 5/2003, siguiendo la recomendación realizada por el Informe del Consejo General del Poder Judicial (pp. 11 y s.), modifica el citado apartado del art. 76 previendo expresamente la posibilidad de que el Juez Central pueda recabar, para el ejercicio de dicha función, el auxilio judicial de los Jueces de Vigilancia

Penitenciaria del lugar en que se radique el establecimiento que ha de ser visitado, previsión que contó con la oposición frontal de varias enmiendas, tanto en el Congreso como en el Senado. La cuestión pasa, a mi modo de ver, por distinguir correctamente lo que son las visitas «que previene la Ley de Enjuiciamiento Criminal», que es a lo que exclusiva y textualmente se refiere el citado precepto de la Ley Penitenciaria, y las entrevistas que, en virtud del principio de intermediación que informa la labor del Juez de Vigilancia, y de ahí su dispersión geográfica diseñada y garantizada en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde mantener a todo Juez de Vigilancia, inclusive al o los Centrales. Por tanto, entiendo que las visitas generales a los establecimientos podrán ser realizadas mediante el citado auxilio judicial, pero no las entrevistas directas que, para la resolución de un caso concreto, deba realizar el Juez Central de Vigilancia, entrevistas que, no obstante, no requerirán necesariamente la presencia física, vis a vis si se me permite la expresión penitenciaria, sino que también podrán realizarse mediante videoconferencia que, a estos efectos, se alza como un instrumento altamente útil.

Para terminar este epígrafe del Juez Central de Vigilancia Penitenciaria quiero referirme a un par de cuestiones que no deberían pasar inadvertidas. En primer lugar, hay que señalar que el sistema de recursos, diseñado en la normativa que venimos analizando, de los autos que dicte el citado Juez no se alinea con la opción mantenida por el Tribunal Supremo en su Acuerdo de Pleno de 28 de junio de 2002, esto es, que la apelación en materia de ejecución de penas, y concretamente cuando verse sobre clasificación de penados, sea vista por el Tribunal Sentenciador. Está claro que los asuntos en materia de ejecución de penas que resolverá el Juzgado Central será de internos cuya condena fue impuesta bien por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional bien por un Juzgado Penal Central. Sin embargo, las apelaciones de todos los autos del Juez Central de Vigilancia son recurribles, trátase de la materia que sea, y según expresamente prevé el nº 5 de la Disposición Adicional 5ª de la LOPJ, ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, por lo que los Juzgados Centrales Penales, en los casos de materias de ejecución de penas, pese a poder ser los tribunales sentenciadores en muchos casos, no conocerán nunca de dichas apelaciones.

c) Para terminar, y sin abundar mucho en ello porque creo que será un tema recurrente en estas jornadas me referiré unas líneas a esa denostada Ley que es la denominada Ley de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas. La citada Ley es consecuencia directa de una desbordada obsesión antiterrorista que ha llevado a que nuestro sistema

penitenciario se entronque con un progresismo objetivista propio del siglo XIX. No voy a insistir en la mala calidad técnica de la norma: baste leer su Exposición de Motivos con la bochomsa confusión entre libertad provisional y condicional. A lo que ya he dicho en otro lugar me remito. Me interesa destacar ahora el total desenfoque de este pretendido instrumento de lucha antiterrorista que, de forma miope, se limita a dar una vuelta de tuerca más al sistema penal y cerrar la espita de escape del penitenciario. Su fundamento criminológico es simple: que se cumpla más y se salga cuanto más tarde mejor, cuando nuestra tradición, como magistralmente ha señalado mi maestro, es justamente la contraria, salir anticipadamente y mejor.

Creo que nadie con sensato juicio pueda poner en duda (máxime tras nuestro sufrido 11-M) que la delincuencia terrorista requiere una adecuada respuesta por el Estado de Derecho. Obsérvese que digo adecuada y no «contundente», «con todo el peso de la Ley»... o cualquier otra expresión ahora tan en boga, pues siempre entendi que la Justicia debe ser eso, justa y adecuada (sum cuique tribuere) y nunca meramente ejemplarizante (Justicia medieval). Y eso se ha hecho, y todos hemos aplaudido, en el orden procesal desde hace años: ampliación de plazos de detención e incomunicación, autorizaciones para entradas domiciliarias e intervención de comunicaciones con relajación de garantías generales, acogida del undercover agent.... Y si la práctica demandara nuevas medidas «adecuadas» al fin perseguido, bien venidas sean. Pero lo de la Ley 7/2003 es otra cosa.

Dejando a un lado el incremento del techo penológico a los cuarenta años, cuya constitucionalidad está, creo, más que salvada por la posibilidad de alcanzar una libertad condicional anticipada a los treinta y dos años y medio, el desenfoque a que antes me refería se evidencia en dos direcciones:

Por un lado, se ha querido poner el filtro en un lugar inadecuado. Me explico. El problema de la ejecución penal en delincuentes terroristas no está, como se ha pretendido, en el acceso al tercer grado y la libertad condicional, sino en la permanencia en el primer grado. O sea, no se trata de poner trabas para acceder al tercer y cuarto grado (periodo de seguridad, exigencias de satisfacción de responsabilidades civiles, delación de compañeros, colaboración con la justicia...) sino en tener claro que un sujeto que un terrorista que no se encuentra desvinculado de la disciplina de la banda u organización debe estar clasificado en primer grado, con lo que los debates sobre clasificaciones posteriores son de todo punto baladías. Y para ello basta con aplicar lo

que tenemos. ¿Por qué el legislador no se ha leído simplemente lo dispuesto en el artículo 102.5 de nuestro Reglamento Penitenciario?: «Conforme a lo dispuesto en el art. 10 de la Ley Orgánica General Penitenciaria se clasificarán en primer grado a los internos clasificados de peligrosidad extrema o inadaptación manifiesta y grave a las normas generales de convivencia ordenada, ponderando la concurrencia de factores tales como... c) Pertenencia a organizaciones delictivas o a bandas armadas, mientras no muestren, en ambos casos, signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de dichas organizaciones o bandas». In claris non fit interpretatio.

Pero, en segundo lugar, lo más pernicioso aún para el sistema penitenciario es que el mecanismo pensado para los terroristas se ha expandido a toda la población reclusa, con que, como he dicho anteriormente, se ha esclerotizado al sistema de individualización científica acuñado en La ley penitenciaria como logro histórico y homenaje a nuestra mejor ciencia penitenciaria. En este sentido merece especial mención el requisito de tener satisfechas las responsabilidades civiles y la restrictiva interpretación de una ley restrictiva que hace la Dirección General en su Instrucción 9/2003.

Hace más de una década que vengo proclamando la necesidad de que la víctima del delito deje de ser la cenicienta del drama penal y le sean no sólo reconocidos sino hechos efectivos los derechos que ésta debe tener. Toda interpretación victomodgámica debe ser acogida favorablemente. Es una obsesión que un banquero condenado por delitos societarios se pueda declarar insolvente porque, como todo el mundo sabe, «en el proceso penal todos son insolventes, y si no lo son ya se cuidan de aparentar como tales». Pero una cosa es eso y otra muy distinta anudar automáticamente la insatisfacción de las responsabilidades civiles con la imposibilidad de acceso al tercer y cuarto grado, o sea, en román paladino, a cumplir «a pulso» la condena. Eso se llama, sin más, prisión por deudas, y son varias las sentencias de TC que entienden ello incompatible con el principio de culpabilidad. Por eso del requisito previsto en la Ley Orgánica 7/2003 debe hacerse una lectura constitucional, alejada de la mantenida en la Instrucción 9/2003 cuyo redactor, aparte de la megalomanía de creerse nada menos que legislador orgánico al atribuir competencias nuevas a los Jueces de Vigilancia, no ha calibrado las consecuencias de la misma. Pongo un ejemplo: Sujeto condenado por varios robos a pena de seis años de prisión, siendo el importe de lo robado (y por tanto debido como responsabilidad civil), 70.000 pesetas, en la actualidad indigente, sin peculio, recibiendo una ayuda de Cáritas de 1.000 ptas.

mensuales para gastos de bolsillo (tabaco), sin posibilidad de trabajo por incompatibilidad de su estado físico con actividad laboral. ¿Se entiende que este sujeto no puede acceder a tercer grado y libertad condicional pese a llevar una evolución penitenciaria favorables, disfrutar de permisos y haber superado su toxicomanía? Yo lo tengo claro, y de la lectura constitucional antes señalada, en la Central de Observación realizamos una ponderación de caso por caso, y entendemos como cumplido el requisito de la satisfacción de la responsabilidad civil en casos como el descrito, adjuntando y documentando debidamente las circunstancias valoradas (escaso beneficio económico reportado por el delito, hoja de peculio....). Quien pueda pagar ha de pagar (incluso fraccionadamente o mediante compromiso de satisfacerlo durante el régimen abierto la libertad condicional). Otra cosa es, ya he dicho, prisión por deudas.

Pese a todo lo anterior, no quisiera terminar esta intervención dejando un mensaje pesimista. Cíerto y verdad que, parafraseando al maestro Gimbernat, no corren buenos tiempos para el Derecho Penal, pero nosotros también practicamos el optimismo de la voluntad y pensamos que las cosas, a pesar de todo pueden cambiar. Quizás en nuestras manos esté parte de la solución.

REFLEXIONES SOBRE POLÍTICA CRIMINAL EN LA LEY PENITENCIARIA Y EN LAS REFORMAS PENALES DE 2003

Julían García

Cuerpo Superior Técnico de II.PP.

I. Introducción

Al repasar mi intervención en estas queridas jornadas, me da la sensación de que no voy a decir nada nuevo. Hablar a los Técnicos de II.PP. de temas penales y penitenciarios es la vez fácil, porque uno se encuentra entre compañeros y amigos, y difícil, porque siempre he tenido en alta consideración vuestra preparación profesional. Nada vengo a enseñaros, sólo pretendo expresar algunos sentimientos –me perdonaréis si suena a demasiado personalista- y algunas reflexiones con motivo del veinticinco aniversario de la Ley penitenciaria, prácticamente los mismos años de mi vida profesional. Al recordar los primeros tiempos, siento la necesidad de expresar agradecimiento y reconocimiento. Agradecimiento a mucha gente, pero sobre todo a Jesús Alarcón y Emilio Tavera, porque fueron excelentes maestros y porque, junto al entonces Director General, Enrique Galavis, confiaron en mí al ofrecerme la Dirección de Ocaña II en 1981. Galavis me comunicó que en la nueva prisión se pretendía llevar a cabo un Proyecto de tratamiento elaborado por Agustín Compadre y Andrés Ferreras. -¿En qué consiste?-, le pregunté. -En aplicar la Ley penitenciaria-, fue su respuesta. No puedo ser objetivo, pero quiero recordar aquí que en Ocaña II se hicieron cosas interesantes y, sobre todo, resaltar que se impuso una actitud favorable hacia la filosofía del tratamiento gracias tanto a los Funcionarios de vigilancia como, especialmente, al Equipo de Educadores, Trabajadores Sociales y Técnicos, muchos de los cuales dirigirían pronto otros Centros.

El segundo sentimiento que quiero expresar es de reconocimiento a los Técnicos de mi generación. A pesar de oposiciones ideológicas y de dificultades prácticas, asumieron con entusiasmo la idea del tratamiento que otros más jóvenes habeis continuado, casi seguro con mejor preparación, pero no con más ilusión. Tantos compañeros y amigos, que nos reuniamos en las casi anuales Jornadas Penitenciarias de los años ochenta. Primero en Andalucía, organizadas, entre otros, por Paloma

Espartero con quien inicié una buena amistad. Después las que organizamos con el Senador Borrás en Castilla-La Mancha, y las Primeras Jornadas de Psicología Aplicada, celebradas en Murcia en 1985, donde conocí a Vicente Garrido y desde entonces he tenido el privilegio de ser amigo suyo. También recuerdo de modo especial mi participación en las Jornadas penitenciarias catalanas de 1987, donde reforcé mi amistad con Santiago Redondo. Allí participé el abanderado del tratamiento en el mundo anglosajón, Robert Ross, con quien tomamos unas copas inolvidables, como inolvidable fue su defensa del modelo rehabilitador frente a la Criminología Crítica, representada allí por Crispien. En el mismo sentido, constantemente debatíamos con oponentes al tratamiento, generalmente desde lo ideológico, como Muñoz Conde y Borja Mapelli. Mientras, en los Centros, aparte de las dificultades estructurales y escasez de medios, predominaban actitudes ancladas en la cultura carcelaria anterior.

Siguiendo con mis recuerdos, ahora en una perspectiva teórica o de investigación, tiene un especial interés para mí el encargo que en 1984 nos hicieron desde la UNED para elaborar con Víctor Sancha un pequeño Manual de Psicología penitenciaria. Fuera del ámbito penal y de las Escuelas criminológicas europeas -Clásica, Clínica y Radical-, apenas nada había en castellano desde un punto de vista estrictamente empírico, salvo los célebres libros de Eysenck - «delincuencia y personalidad»- y de Hare - «la psicopatía»-. Acudimos a la revista «Psychological Abstracts» y otras revistas científicas del ámbito anglosajón y, enseñada, nos dimos cuenta de que, aparte de la polémica ideológica en torno a la pena y, más concretamente, a la reinserción social, promovida por Criminólogos radicales como Taylor o, en nuestro país, Muñoz Conde, había otro gran debate mucho más interesante para nosotros por tratarse de un acercamiento al tratamiento de los delincuentes desde una perspectiva empírica. Así conocimos las investigaciones de Martinson, Palmer, Feldman, Glaser y otros.

II. Modelos de Política Criminal en la Época de Aprobación de la Ley Penitenciaria

Antes de nada y a pesar de centrar la última parte de mi intervención en una perspectiva crítica, quiero resaltar que la valoración general de la Ley General Penitenciaria no puede ser sino extraordinariamente positiva. Supuso una verdadera revolución en la filosofía de la ejecución de la pena de prisión, sobre todo respecto al tratamiento, pero también, y no menos importante, en su control jurisdiccional y en el humanismo y respeto a los derechos fundamentales. Como decía en las Jornadas

pasadas Gabriel Esteban, «sólo desde el respeto a la dignidad del recluso es posible avanzar en la modificación de los factores que le llevaron al delito».

1. Concepto de Política criminal

En un sentido literal, el término «Política criminal» hace referencia a la actuación de legislador y demás poderes públicos frente al problema del crimen, que es un fenómeno ahistórico y transcultural, como lo es también la Justicia penal, cuyo origen en su estructura formal podemos situarlo con el resurgir de las primeras Ciudades-Estado en Oriente Medio, hace unos cuatro mil años. Ya entonces, en el Código de Hamurabi se proclamaba: «Donde reinan el Derecho y la Justicia, hay paz, trabajo y prosperidad... La ley sirve para proteger a los débiles de la violencia de los fuertes».

Ya en la actualidad y, al menos, en nuestro país, podemos decir que la Política criminal es un terreno propio o apropiado por los Juristas. Sobre ella escriben penalistas y cuando se elabora una norma penal se pide informe al Consejo G. Del Poder judicial y no, por ejemplo, al Colegio de psicólogos o de Sociólogos. Sin embargo, la Política criminal es o debe ser una Ciencia tanto valorativa como empírica. Se entiende de muchas maneras. Integrando conceptos de varios autores, podemos definirla como «el conjunto de principios valorativos o normativos y de criterios empíricos que orientan al legislador y a los operadores de la Justicia penal en la toma de decisiones frente al problema de la criminalidad». Veamos, brevemente, este doble carácter normativo y empírico:

a) Carácter valorativo o axiológico:

Los valores son creencias firmes y estables que guían el comportamiento individual y colectivo. En el ámbito político, cualquiera sea el sector de que se trate, los valores de referencia comunes no puede ser otros que los proclamados en la Constitución: libertad, justicia, igualdad, seguridad, bien común, pluralismo político, convivencia democrática, imperio de la ley y protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos. Estos valores vinculan a los poderes públicos en un doble sentido: han de orientar sus actuaciones y servir de límites a las mismas.

Derivados de estos valores, hay una serie de principios generales del derecho penal, patrimonio común, que constituyen garantías o límites frente al poder punitivo

del Estado y comenzaron a desarrollarse frente al sistema penal de las Monarquías absolutas, caracterizado por la crueldad, la arbitrariedad y la desigualdad. Irrenunciables son, por tanto, los principios de legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, peligrosidad criminal, humanidad en las penas e intervención mínima.

Del mismo modo, son irrenunciables los principios o garantías propios del derecho procesal penal, recogidos expresamente en el art. 24 de la Constitución. Por último, dentro de este carácter valorativo, se encuentra la teoría de la pena, sus distintos fundamentos y fines y su función esencial o conceptual: la protección de bienes jurídicos y la convivencia, a través de la motivación por la sanción.

b) Carácter empírico:

La Política criminal se nutre también de dos elementos empíricos: La opinión pública en cada momento histórico y en cada sociedad concreta y la investigación científica en el ámbito de la Criminología y otras Ciencias que estudian el delito y la reacción social.

Por otro lado, hemos de señalar que la Política criminal es una Ciencia problemática. Saber lo que piensan los ciudadanos no es fácil y, puede no coincidir con lo que se publica, ni con lo que los expertos manifiestan. Del mismo modo, la investigación criminológica es escasa y, además, no suele ser tenida en cuenta en el ámbito penal. Pero, sobre todo, es problemática porque los valores y funciones del Estado pueden entrar en conflicto, real o aparente; incluso pueden presentarse en un plano teórico como antinomias, como es caso de la libertad «versus» seguridad. La libertad es el bien más alto, pero la seguridad colectiva y personal es el bien más básico y una función primaria del Estado. Es cierto que la vigencia de las garantías que protegen la libertad, la dignidad y la justicia, lleva consigo la necesidad de soportar ciertos niveles de inseguridad. Pero también lo es que si se pierde un umbral mínimo, la inseguridad impide el ejercicio de la libertad. En nuestras Jornadas de 2002, Jorge Sobral se refirió a esta tema en los siguientes términos: «Decantar en demasía la balanza hacia la libertad en detrimento de la seguridad (aunque se haga con la más noble de las intenciones), puede tener un efecto boomerang, haciendo que la sociedad se vuelva hipersensible, que agudice su sensación de inseguridad y que, jaleada por los oportunismos mediáticos y políticos de turno, acabe por exigir justo aquello que queríamos evitar: más venganza que justicia, más represión que reeducación, más cárcel y cárceles como las de antes.

Como decía Platón, sin seguridad sólo tienen libertad los canallas, o los poderosos, o los ricos, o los que son todo eso al tiempo». En definitiva, es necesario un equilibrio, porque sin ciertos niveles de seguridad no es posible la libertad, y sin ciertos niveles de libertad no es posible la seguridad del ciudadano frente al Estado.

En ese marco práctico, la antinomia entre tratamiento y seguridad es sólo aparente. Por un lado, el tratamiento, para quien lo necesita, que son muchos y, a la vez, lo aceptan, que tal vez no sean tantos, es la actividad más noble y digna de atención. Pero el tratamiento sólo puede llevarse a cabo en un ambiente de ordenada convivencia y seguridad, la cual, además, es necesaria para dos funciones esenciales: la protección de la integridad y derechos de todos los que se encuentran en prisión y para la retención y custodia. Por otro lado, como escribía en 1987, las actividades de tratamiento contribuyen a mejorar el clima social y, por tanto, la convivencia y seguridad. En definitiva, no son o no deben ser valores o funciones contrapuestas, sino complementarias.

Por último, decíamos que la Política criminal ha de ser útil para orientar al legislador y a los que trabajan en la Justicia penal, pero también ha de servir para valorar críticamente las normas penales, una vez aprobadas y aplicadas, a través de dos criterios: su legitimidad y su eficacia.

1º. Legitimidad o justicia:

Las fuentes de legitimidad de las normas morales, sociales y jurídicas pueden ser varias. Ya los griegos distinguían tres clases de fundamento de lo bueno y de lo justo: la religión, la ideología y la convención. Una vez separado el Derecho de la religión y de la moral, el único fundamento y legitimidad de las leyes que puede ser funcional para la convivencia en un sistema democrático, es la convención o contrato social que se plasma en la Constitución como expresión de la soberanía popular. Por tanto, concretamente una norma penal será legítima si es adecuada o no entra en contradicción con los valores y derechos fundamentales proclamados en la Constitución, de modo más específico, con los principios garantistas o limitadores del poder punitivo del Estado. Cualquiera puede poner en duda o asegurar la ilegitimidad de una ley o precepto penal, pero seguirán vigentes y legítimos mientras el poder legislativo no los modifique o el Tribunal Constitucional no declare su contrariedad con los valores o garantías constitucionales.

2º. Eficacia:

Una norma es eficaz cuando logra su objetivo. Concretamente una norma penal será eficaz cuando es útil para proteger los bienes jurídicos esenciales, es decir, para prevenir delitos. Aquí entra en juego la investigación empírica. Como dice Medina, J. (2003), «es más razonable apostar por un modelo de Política criminal que toma en consideración un análisis científico de los problemas sobre los que se quiere incidir y de las soluciones que se proponen al mismo que apostar por un modelo de Política criminal que ignora estas realidades y se basa en lo anecdótico, el llamado sentido común y la demagogia».

No obstante, volvemos a insistir, una norma ha de ser eficaz, pero no a cualquier precio, sino respetando el principio de legitimidad o de justicia. Por otra parte, ambos criterios están relacionados, pues una norma será más eficaz si, además de utilizar instrumentos o medios efectivos, es percibida como justa o legítima (Oceja, L., 1998). En síntesis, la Ciencia de la Política criminal pretende dar respuesta a estas preguntas: ¿Por qué o para qué es necesario un sistema de castigos?: ¿qué conductas merecen ser castigadas y cómo hacerlo de un modo eficaz?. Respecto al fundamento o finalidad de la pena, podríamos decir que las distintas teorías o posiciones, desde los años sesenta, se comprenden en dos expresiones contrapuestas: «Adiós a Kant» y «Vuelta a Kant». Es decir, se castiga por razones de utilidad preventiva o por razones de justicia.

La Ley penitenciaria nació en una época de cambios en la Política criminal. A finales de los años sesenta (antes en el mundo anglosajón), las teorías retribucionistas caen en descrédito y sólo se consideran legítimos para fundamentar el sistema penal los fines de prevención general y especial. Esto es lo que se proclamaba en el Código Penal Alternativo alemán con la expresión «Adiós a Kant». Por lo que se refiere a la fase ejecución, fue cobrando fuerza, con carácter casi exclusivo, una de las formas de prevención especial: la reinserción social.

2. El modelo de reinserción social

Consiste en elevar a la categoría de finalidad principal, cuando no justificante o exclusiva, a una de las funciones de la pena. La idea de rehabilitación, que ya estaba presente como uno de los elementos de la prevención especial en la Escuela Positiva

Europea y en el movimiento correctionalista americano desde finales del S. XIX, se introduce de modo explícito en las Leyes penitenciarias de numerosos países europeos que se aprueban en los años setenta.

Tal vez sean la Constitución y la Ley penitenciaria española las que de modo más decidido y exclusivo se refieren a la reinserción social como finalidad de las penas privativas de libertad. Otras leyes de entonces utilizaron expresiones menos comprometidas o justificantes, como es caso de la Ley de Ejecución de Penas de Holanda de 1972, que establece: «Sin perjuicio del carácter de la pena, su ejecución debe contribuir también a preparar al recluso para su retorno a la sociedad»; o la Ley de Ejecución Penal alemana de 1976, cuyo artículo 2 establece que: «El fin de la ejecución penitenciaria es el de poner al interno en condiciones de llevar en el futuro una vida en libertad socialmente responsable. La ejecución de la pena privativa de libertad sirve también a la finalidad de proteger a la comunidad de la comisión de nuevos delitos».

Aparte de motivos derivados del momento político —la cárcel símbolo de represión de la dictadura— y criminológico —optimismo en el tratamiento de los delinquentes—, creo que la expresión sobre finalidad de la pena contenida en el art. 25.2 de la Constitución y, especialmente, en el art. 1º de la Ley penitenciaria, se debió a una razón conceptual sobre las funciones de la pena: la justicia y la prevención son notas integrantes de concepto de pena; la pena significa castigo, si no sería otra cosa, y como castigo que es sirve y puede servir para disuadir o extinguir conductas. Sin embargo, la reinserción social es una nota extraña al contenido semántico del concepto de pena, relacionada con la corrección por el castigo, pero distinta y más ambiciosa; por ello, era necesario resaltarla, pero no tanto como para entenderla como exclusiva o justificante.

De todas formas, la expresión constitucional y legal ha propiciado la generalización de dos errores conceptuales en la Filosofía penal y penitenciaria que han tenido repercusiones negativas (confusión y multitud de recursos):

En primer lugar, concebir la reinserción social como fin justificante, a veces exclusivo, de la pena de prisión. Pero, el contenido conceptual y material de la pena no es, y, creo, no debe ser así, como lo ha entendido el Tribunal Constitucional al declarar en varias Sentencias que «el art. 25.2 de la CE contiene un mandato dirigido

al legislador y a la Administración para orientar la ejecución de las penas privativas de libertad, pero no establece que la reinserción social sea la única finalidad legítima de la pena».

Un segundo error ha consistido en pretender unir indisolublemente los conceptos de tratamiento y de reinserción social. Sin embargo, los programas de tratamiento pueden ser necesarios para otros fines y serán eficaces si logran sus objetivos, aunque éstos no incidan o lo hagan mínimamente en los resultados o tasas de reinserción social. En un Estado Social, los internos tienen derecho a la salud física y psíquica, al desarrollo de su personalidad y al desarrollo educativo y también a que se faciliten habilidades y medios para la reinserción social. Puede ser que un interno finalice la carrera de Farmacia y después monte un laboratorio para fabricar éxtasis. O puede ser que a través de la terapia otro interno supere su depresión y al salir vuelva a cometer un delito contra la propiedad. Un concepto amplio y más amplio de tratamiento penitenciario se recoge en las Reglas Penitenciarias Europeas de 1987: «Cualquier medida tomada para conservar o recuperar la salud física o mental, facilitar su reinserción social y mejorar las condiciones de su reclusión».

3. Criminología Radical o Modelo del Conflicto

No pretendo describir aquí este movimiento al que dediqué algunas páginas hace tiempo, sólo recordar que en la época dulce del marxismo europeo, su visión materialista y dialéctica de la Historia, que evoluciona con el motor de la lucha de clases, se extendió a todos los ámbitos del conocimiento. El Modelo del consenso como base para la organización social y política fue criticado por favorecer el desarrollo del capitalismo y consiguiente opresión del proletariado. En consecuencia, la función de la nueva Criminología no podía seguir siendo la investigación, políticamente aséptica, sobre el delito y el delincuente, sino la denuncia radical de las leyes y sistemas penales concebidos para proteger los intereses de las clases dominantes. Desde esta perspectiva, «una teoría crítica del control del crimen en la sociedad capitalista encara la ley penal como instrumento coercitivo del Estado, empleado por la clase dominante para preservar el orden económico y social existente. Sin embargo, es posible imaginar sociedades liberadas de toda necesidad de criminalizar las desviaciones... Por tanto, la tarea que nos hemos impuesto es la tentativa de crear la clase de sociedad en la cual la diversidad de los hombres no quede sujeta al poder de criminalizar; es decir, una Criminología comprometida con la supresión de las desigualdades del poder y la

fortuna» (Taylor, I.; Walton, P. Y Young, J., 1975). Más concretamente, en nuestro ámbito, la llamada ideología del tratamiento fue considerada como una utopía en lo empírico y como una filosofía ilegítima en lo ideológico. Algunas expresiones de los años setenta y ochenta sirven de ejemplo ilustrativo: «Toda terapia y toda rehabilitación es una conspiración capitalista para lavar el cerebro a las víctimas inocentes de ese mismo capitalismo» (Quinney, 1977). En nuestro país, se convirtieron en citas comunes cuestiones críticas planteadas por Muñoz Conde (1979): ¿Qué sentido tiene resocializar al delincuente contra la propiedad adoctrinándole en el respeto de la propiedad privada en una sociedad basada en la desigualdad económica? ¿Cómo resocializar al psicópata sexual autor de una violación, sin cuestionar, al mismo tiempo, una educación hipócrita absolutamente represiva del instinto sexual?

4. El Modelo de Justicia

Si la Criminología Radical cuestionaba la legitimidad del Modelo de Reinserción Social, otro movimiento crítico nació en los años setenta, esta vez alegando razones empíricas, precisamente en los países con más cultura de tratamiento, Estados Unidos y otros países anglosajones. Se trata del llamado Modelo de Justicia que proclama la vuelta a Kant por fracaso del modelo resocializador, contra el que lanza las siguientes críticas:

- Olvido de otras funciones de la pena y de las víctimas
- Arbitrariedad en la ejecución de las penas por los Jueces y la Administración (inseguridad jurídica). «Cualquier decisión, ya sea extraordinariamente punitiva, ya sea excesivamente benévola en la aplicación de la pena, queda justificada en el nombre de la resocialización» (Morris, N.; 1978).
- Fracaso de los programas de tratamiento en orden a la reinserción social o no reincidencia.

Vamos a detenernos brevemente en esta valoración crítica. En 1974, el famoso Informe de Martinson, después de evaluar más de cien programas realizados en prisiones de Estados Unidos, concluía: «Nada funciona. Es posible llegar a un escueto resumen de nuestros descubrimientos: con pocas y aisladas excepciones, los intentos rehabilitadores no han tenido efectos apreciable sobre la reincidencia». Sin embargo, otros autores llegaban a conclusiones más positivas. Así, por ejemplo Robert Ross (1987) llevó a cabo una revisión de la literatura del tratamiento penitenciario publicada entre los años 1973 y 1979, dando con un elevado número de programas que, con

rigurosa metodología, demostraban ser eficaces. «No encontramos ninguna panacea -concluye Ross-; sin embargo, hay lugar para un relativo optimismo: algunos programas funcionan con algunos delincuentes». Años después, McGuire (1993), con el método de «meta-análisis», llegaba a una conclusión más precisa: «el efecto medio del tratamiento puede situarse entre el 15 y el 20 por ciento en términos de reducción de la tasa de reincidencia para los grupos de delincuentes tratados en comparación con los no tratados». A parecidos resultados llegaba Redondo (1995) en su revisión de 57 programas de tratamiento en países europeos.

Volviendo al Modelo de Justicia, se trata de una corriente penalista que niega que la pena se justifique por el fin de la reinserción social, ni que deba determinarse y aplicarse en base a ese criterio, y reconoce, con mayor o menor énfasis según los autores, las siguientes funciones de la pena:

- A) La retribución justa, en un triple sentido:
- Respecto a la sociedad: Satisfacer el sentimiento básico de justicia (en la conciencia de cualquier persona) y reforzar la confianza en la ley.
 - Respecto a la víctima: Reparación moral y material
 - Respecto al culpable: proporcionalidad entre hecho y castigo (justo merecimiento) y respeto de las garantías penales y procesales.

B) La disuasión general y particular

C) La neutralización o aseguramiento de los delincuentes criminalmente peligrosos.

¿Dónde queda la pretensión de la reinserción social, en esta teoría?. Para algunos autores, pertenecientes a este modelo, no vale la pena tomar dicho fin en consideración. Para otros, la reinserción social sólo es un objetivo más en el momento de la ejecución de la pena; pero sin relevancia para su justificación y determinación.

III. Nuevas Tendencias en Política Criminal y Reformas Penales:

En los años noventa, desde el Modelo de Justicia, al poner el acento en uno u otros de sus postulados teóricos, se iniciaron dos nuevas tendencias en Política criminal: La denominada «Justicia Reparadora del daño»:

Centra la atención de la Justicia penal en las víctimas y propone tres líneas de actuación:

- 1ª. La indemnización por el culpable como acto de justicia con la víctima.
- 2ª. La indemnización como acto educativo de responsabilidad social y síntoma o indicio de reinserción social.
- 3ª. La conciliación con la víctima o personalización del conflicto a través de un mediador, como medida alternativa a la pena.

Se puede añadir también la pretensión de indemnización subsidiaria por parte del Estado en base al principio de solidaridad o distribución del riesgo entre todos los ciudadanos.

El Modelo de «Tolerancia Cero» y «El Derecho Penal de Enemigo»:

El denominado Modelo de «tolerancia cero» es una reciente tendencia de Política criminal promovida desde el poder político de los países más desarrollados, que pone el acento en la finalidad de la disuasión a través de un castigo cierto y seguro, no atemperado por necesidades de reinserción social y, posiblemente en algunos casos, hasta olvidarse del límite de lo justo.

Es común atribuir el lugar de nacimiento de este Modelo, también denominado «populismo punitivo», a la ciudad de Nueva York, a mediados de los años noventa, extendiéndose a numerosos Estados norteamericanos que aprueban leyes extremadamente punitivas con los reincidentes y conocidas como «Three Strikes and you're out». Pretende fundamentarse en un razonamiento muy simple a partir de tres factores de carácter empírico:

- Aumento considerable de delitos violentos, delitos contra la propiedad y de tráfico de drogas (inseguridad ciudadana real o cognitiva, en la que juega un importante papel los medios de comunicación) y que se debe, al menos en parte y según la convicción popular, a un trato penal demasiado benigno.
- Constatación de que un número pequeño de delincuentes habituales comete un amplio número de delitos.
- La idea de que al menos mientras estén en la cárcel no delinquen.

El éxito alcanzado con las nuevas normas penales y de policía, especialmente en la mejora de la seguridad de Nueva York, bien es cierto que a consta de un aumento espectacular de gente encarcelada y, al parecer, el atropello en ocasiones de los derechos y garantías de los ciudadanos, hizo que la nueva corriente punitiva se trasladara a los países europeos de la mano de Gobiernos de distinta ideología política. Así, Loïc Wacquant (2000) habla del revisionismo penal del gobierno de Jospin: «Ya en su discurso de investidura, en junio de 1997, el nuevo primer ministro había elevado la seguridad al rango de deber primordial del Estado... Esta actitud participa del *aggiornamento* ideológico de la izquierda que apunta a redefinir el perímetro y las modalidades de la acción estatal, en un sentido restrictivo en el plano económico y social y expansivo en materia policial y penal».

Este movimiento de mayor severidad penal se aceleró y se centró especialmente en el terrorismo a partir de los atentados del once de septiembre de 2001. Con ocasión de ese atentado, la clásica antinomia entre la libertad y la seguridad volvía a un fuerte debate para inclinarse por esta última. De esta manera, pocos días después se leía en los periódicos: «El Gobierno británico ha aprobado un proyecto de ley que prevé la suspensión de la Convención Europea de Derechos Humanos y del *habeas corpus* (que limita el plazo de detención de un acusado sin ser puesto a disposición judicial)... En Francia entrará en vigor una ley de urgencia contra el terrorismo que otorga a la Policía poderes de excepción y ha sido denunciada por la Liga de derechos del Hombre».

La severidad penal del modelo de «tolerancia cero», que cuando se le atribuye un atropello de las garantías propias de un Estado social y democrático de Derecho, recibe la denominación de Derecho penal de enemigo, ha dado pie a un movimiento crítico, muchas veces acertado al demandar el necesario equilibrio entre libertad y seguridad, valores que no deben considerarse contrarios sino complementarios. También ha facilitado un resurgimiento de la Criminología Radical. Los nuevos criminólogos del Conflicto se han vuelto abanderados de los postulados del consenso democrático, que antes rechazaban; eso sí, sin renunciar a viejas posiciones como el olvido de las víctimas y su radical oposición a la cárcel y al tratamiento, al menos a los programas que se centran en las características personales del delincuente, como la intervención cognitivo-conductual, porque «el hecho delictivo tiene como causa -¿única?, ¿siempre?- la miseria socio-económica». «Todas las terapias tienen el sello ideológico de centrar el problema de la criminalidad en el individuo delincuente y no

en el sistema social que lo produce... Los procesos de adaptación de la conducta humana a las normas sociales son demasiado complejos y en ellos juegan demasiadas variables como para pretender que la intervención en el medio penitenciario pueda dar un sentido positivo a la prisión y mucho menos legitimarla». «La cárcel como fábrica de miseria, institución total concebida para los pobres, medio criminógeno modelado por el imperativo de la seguridad, no puede sino empobrecer a quienes le son confiados y a sus allegados, al despojarlos un poco más de los magros recursos con que cuentan cuando ingresan en ella, suprimir bajo la etiqueta infamante de «preso» todos los estatus susceptibles de otorgarles una identidad social reconocida y sumergirlos en la espiral irresistible de la pauperización penal» (Loïc Wacquant, 2000). Respecto a las reformas penales en España, Ramos J. (2004), califica a la Ley 7/2003 como «derecho penal de enemigo»: «El Estado se adelanta a las intenciones -no a los hechos- del enemigo y, simplemente lo extermina... Tal parece ser la intención última de la reforma, hacer que se pudran en la cárcel los que no quieren rehabilitarse políticamente».

En una valoración de la nueva Política criminal, Zugaldía, J.M. (2002) llega a una conclusión así mismo desfavorable, pero más matizada y, en nuestra opinión, razonable: «Puede ser legítima, aunque no sea preferible, una flexibilización del principio de intervención mínima o una mayor dureza penal (el Tribunal Constitucional dirá la última palabra); también puede ser más o menos eficaz para la prevención de delitos (la investigación evaluará los resultados). Lo que no es legítimo, desde el inicio, es una flexibilización paralela de las garantías constitucionales».

Véamos ahora las últimas REFORMAS PENALES, atribuyendo algunos de sus preceptos a las distintas tendencias de Política criminal:

a) Disuasión o mayor severidad penal:

- En la Ley Orgánica 7/2003 podemos destacar:

- * Reforma del art. 76 del Código penal, ampliando el límite máximo de cumplimiento de penas hasta 40 años.
- * Reforma del art. 78 Código penal en el sentido de que el cómputo del tiempo de condena cumplido para la concesión de beneficios penitenciarios, permisos de salida, tercer grado y libertad condicional se referirá siempre a la totalidad de las penas impuestas en los supuestos de crímenes especialmente graves y siempre que la pena a cumplir

resulte inferior a la mitad de la suma de las penas impuestas. Con esta regla, frente a supuestos de condenas superiores a 50, 60 y 80 años, el delincuente cumplirá en la práctica de forma íntegra y efectiva el límite máximo de condena (25, 30, 40 años).

- * En los supuestos de terroristas y pertenecientes a organizaciones criminales, la vuelta al régimen general de cumplimiento se condiciona al cumplimiento de las 4/5 partes para acceder al tercer grado (32 años) y al cumplimiento de las 7/8 partes para la concesión de la libertad condicional (35 años).
- * Se establece un período de seguridad para acceder al tercer grado (mitad de la condena cumplida si es superior a cinco años).

- En la Ley orgánica 11/2003:

- * Además de la agravante de reincidencia ordinaria (art. 22.8ª CP), en el art. 66.5ª del Código penal se introduce una nueva agravante de reincidencia cualificada cuando se dé la circunstancia de haber sido el imputado condenado ejecutoriamente por tres delitos, permitiéndose, en este caso, elevar la pena en grado.
- * Delito por reiteración de faltas de lesiones, de hurto y de sustracción de vehículos.
- * Medidas legislativas orientadas a disuadir de la comisión de delitos de violencia doméstica (prevención y represión): Las conductas que son consideradas en el CP como falta de lesiones, cuando se cometen en el ámbito doméstico pasan a convertirse en delitos, con lo cual se abre la posibilidad de imponer pena de prisión. Se amplía el círculo de posibles víctimas de estos delitos y se abre la posibilidad de que el juez sentenciador acuerde la privación de la patria potestad.

- * Se endurecen las penas para los delitos de tráfico ilegal de personas

- En la Ley orgánica 15/2003:

- * La duración mínima de la pena de prisión pasa a ser de tres meses.
- * Se establece la posibilidad de aplicar la pena superior en grado para los supuestos de delito continuado.

b) Justicia reparadora del daño:

En esta dirección y con la valoración de poco flexible y de no solucionar el problema de los supuestos de insolvencia real, en la Ley orgánica 7/2003 se reforman los arts. 72 de la Ley penitenciaria y 90 y 91 del Código penal:

- * Para la clasificación o progresión a tercer grado y para acceder a la libertad condicional se requiere haber satisfecho la responsabilidad civil

- * Además, en el caso de terroristas o pertenecientes a organizaciones criminales, se requiere una petición expresa de perdón a las víctimas
- * Para obtener el beneficio de 90 días por año de adelantamiento de libertad condicional, se requiere, entre otros requisitos, la participación en programas de reparación a las víctimas.

c) Algunas reformas más humanitarias o tendientes a facilitar la reinserción social:

- En la Ley Orgánica 15/2003, podemos señalar:

- * Se introduce la pena privativa de libertad de localización permanente.
- * Se potencia la pena de trabajo en beneficio de la comunidad
- * La responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa no se impondrá cuando el condenado lo haya sido a pena privativa de libertad superior a cinco años.
- * Supuestos de comisión de un hecho delictivo a causa de la dependencia de drogas o de alcohol: Se permite la suspensión de la ejecución en penas de hasta cinco años y se suprime el requisito de que el condenado no sea reo habitual. Se fundamenta en el fin de favorecer la rehabilitación.

d) Se potencia la medida de expulsión de los extranjeros que cometen delitos:

Significa una mayor o una menor severidad penal, según se mire.

- * El nuevo artículo 89 del Código penal establece que en el caso de extranjeros no residentes legalmente en España que cometan un delito castigado con pena de prisión inferior a seis años, la regla general sea la sustitución de la pena por la expulsión. Si la pena de prisión es igual o superior a seis años, una vez que cumpla las tres cuartas partes de la condena o alcance el tercer grado de tratamiento penitenciario, se acordará también, como regla general, la expulsión.

- * Ley de Extranjería: Se modifica el art. 57.7 en el sentido de que cuando un extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento judicial por delito o falta castigado con una pena privativa de libertad inferior a seis años, si existe orden de expulsión debidamente dictada, se autorice judicialmente la expulsión.

Se está produciendo una cierta oposición de algunos órganos jurisdiccionales a la aplicación del nuevo art. 89 del Código penal, bien por considerar que es inconstitucional la regulación de una expulsión automática, sin contemplar excepciones, como por ejemplo, la vinculación familiar (STS de 1-7-2004), bien por considerar que atenta a los principios de igualdad, retribución o culpabilidad y prevención general.

IV. Toma de Postura:

Política Criminal: Mantener un Modelo Integrador

Alejados de hechos puntuales, debemos, y la sociedad debe, escuchar el lamento de las víctimas; pero, a la vez, ser sensible al sufrimiento de las personas encarceladas, muchas de las cuales no han tenido demasiadas oportunidades para integrarse en la comunidad. En este sentido deben ser superadas falsas dicotomías, que sólo sirven para fundamentar posiciones reduccionistas del problema complejo de la delincuencia y de la Justicia penal y que, generalmente, llevan a un nihilismo en la acción:

- Sociedad responsable del crimen «versus» responsabilidad del delincuente
- Víctimas «versus» delincuentes
- Reinserción social «versus» prevención general «versus» retribución

En definitiva, se trata de asumir todas las finalidades legítimas de la pena en un equilibrio razonable, reconociendo que la función de la Justicia penal, en su conjunto, es la protección de los bienes jurídicos esenciales y, en definitiva, la convivencia democrática. En otras palabras, se trata de tomar lo más valioso y eficaz de cada modelo penal y criminológico, con el límite del respeto a los valores y garantías constitucionales.

Reinserción Social y Tratamiento Penitenciario

Creo, siempre he creído en el tratamiento; pero no soy entusiasta respecto de la ideología de la resocialización. Esta aparente contradicción exige una aclaración inmediata, quiero decir que siempre he creído que el tratamiento es una función real, la más noble de Instituciones Penitenciarias; mientras que la reinserción social es una función ideal, una meta suprapenitenciaria. En otras palabras, la reinserción social la entiendo más como orientación que como resultado a conseguir durante el cumplimiento de la pena o como fin exclusivo y justificante de la misma. ¡Ojalá fuéramos capaces

de conseguir que un alto porcentaje de internos salieran preparados y dispuestos a vivir en libertad sin cometer delitos!. Pero, el tratamiento no necesita justificarse en su eficacia para la reinserción social. Es cierto que puede haber programas, generalmente los más específicos y elaborados, que se dirijan directamente a disminuir la probabilidad de reincidencia de los sujetos tratados, o que un conjunto amplio de actuaciones y circunstancias, esté más o menos correlacionado con ese resultado; sin embargo, la mayoría de los programas de tratamiento, en sentido amplio, se justifican por el logro de objetivos más próximos. ¿Acaso dejaríamos de enseñar a leer o de tratar una depresión por el hecho de que tuvieran nula o mínima incidencia en la tasa de reincidencia?.

De todas formas, frente a la desconfianza generalizada hacia la efectividad del tratamiento en prisión sobre la reinserción social, incluso en las manifestaciones de algunos órganos jurisdiccionales, que sólo atribuyen eficacia a las medidas o programas aplicados fuera de las prisiones (ej. Sentencia de 3 de abril de 2000 del TS), en aquellos primeros años y ahora pienso lo mismo: independientemente de la concepción que se tenga sobre las funciones de la pena, es necesario insistir en el tratamiento, y ello por dos razones:

1ª. La investigación ha demostrado, nosotros hemos demostrado que hay programas que funcionan en orden a la reinserción social, que logran el efecto de reducir la tasa de reincidencia esperable entre un 10 y un 20 por ciento. No es una panacea, pero es suficiente teniendo en cuenta que se trata de una finalidad suprapenitenciaria.

2ª. Los internos tienen derecho al tratamiento –a la salud psíquica y desarrollo integral de su personalidad-, incluidos programas escasamente relacionados con su comportamiento futuro respecto a la ley penal.

En conclusión, considero más esencial, más ineludible y, a la vez, más concretamente exigible a la Administración, el concepto y práctica del tratamiento que la finalidad ideal y logro concreto de la reinserción social. Al repasar anteriores escritos, siento satisfacción porque sigo manteniendo la misma filosofía penal y penitenciaria que en los años ochenta; la misma convicción de que el tratamiento es una obligación de la Administración y un derecho del interno y la misma convicción de que la mejor Política criminal es el modelo integrador.

Necesidad de una Nueva Ley de Ejecución de Penas y Medidas

Al principio dejé claro que mi valoración respecto a la Ley penitenciaria es extraordinariamente positiva; sin embargo, considero que es necesario, manteniendo su filosofía, proceder a la aprobación de una **Ley de ejecución de penas y medidas**. Comprendo que es difícil por el elevado prestigio de nuestra ley, así como por las dificultades para ponerse de acuerdo los políticos en esta materia; sin embargo, la necesidad es clara porque la Ley penitenciaria adolece de omisiones importantes en la regulación de la ejecución penal. Lo cual no es de extrañar a partir del hecho de que, como se viene diciendo, la reforma democrática del edificio de la Justicia penal comenzó por el tejado. La ejecución es lógica y temporalmente la última fase del sistema, y aprobar la Ley Penitenciaria antes que el Código Penal de la Democracia ha generado lagunas, contradicciones y regulaciones inadecuadas, como las siguientes:

- No regula la ejecución de todas las penas y alternativas a las penas privativas de libertad.
- No regula la ejecución de las medidas de seguridad: El ámbito de aplicación de la LOGP incluye la ejecución de medidas de seguridad privativas de libertad, pero no desarrolla dicha ejecución en su articulado, salvo la referencia a una clase de centros penitenciarios denominados de «rehabilitación social», que nunca se crearon (excepción hecha de los centros psiquiátricos penitenciarios, que pueden cumplir esa función respecto a una de las medidas).
- No tipifica las faltas disciplinarias, y debiera hacerlo, al menos por lo que respecta a las muy graves y graves.
- No regula adecuadamente la atribución de competencias en la ejecución penal a Jueces o Tribunales sentenciadores, Jueces de Vigilancia y Administración, ni los recursos en el ámbito penitenciario. Sobre esta problemática, algunos Jueces de Vigilancia se han pronunciado en el sentido de que es preciso dar cumplimiento al art. 76.2 de la LOGP, cuando atribuye a los JVP (con la única excepción de la aprobación del licenciamiento definitivo en su art. 17.3) las funciones que en materia de ejecución correspondían a los Jueces y Tribunales sentenciadores, es decir convertir a los JVP en verdaderos jueces de ejecución de penas y de medidas de seguridad (decretar el cese, sustitución, suspensión, así como el incumplimiento de la medida). Como señala Racionero, F. (1999), el Código penal vigente atribuye a los JVP funciones que hasta ahora no habían sido las

propias de los órganos jurisdiccionales, ya que les priva de la facultad de decidir y les otorga únicamente la de proponer, como si se tratara de un Juzgado adjunto o de un Trabajador Social más o menos cualificado- al servicio del Juez o Tribunal sentenciador que es quien tiene las funciones propias de un órgano decisorio.

- La libertad condicional en suspenso de enfermedad muy grave e incurable no se contempló en la LOGP, y la posterior regulación por el Código penal (art. 92) no es adecuada a la naturaleza de esta institución, sino que la solución para estos casos debiera ser la suspensión de la ejecución de la pena por razones humanitarias y de dignidad personal.

- La clasificación efectiva en tercer grado debería requerir la autorización del Juez de Vigilancia Penitenciaria al igual que se precisa para los permisos de salida ordinarios (art. 76.2 LOGP). La clasificación, en general, es un presupuesto del tratamiento y del régimen penitenciarios que deriva del principio de individualización en el cumplimiento de la pena, en base a criterios técnicos y, por tanto, debe corresponder a la Administración penitenciaria. Sin embargo, es evidente que la clasificación en tercer grado afecta al contenido material de la pena (a su contenido aflictivo o grado de privación de libertad) pues implica un régimen de ejecución en semilibertad y, además, es requisito para acceder a la libertad condicional. Por tanto, la clasificación de penados en tercer grado no debe contemplarse como una incidencia de naturaleza administrativa sino jurisdiccional. A mayor abundamiento, si el legislador penitenciario consideró que debía exigirse la autorización del juez de Vigilancia para el disfrute de permisos de salida (lo menos) no se entiende porqué no exigió lo mismo para la aprobación del tercer grado (lo más). En este sentido, los Jueces de Vigilancia han propuesto «la reforma legal pertinente para que la concesión de tercer grado a los reclusos precise la aprobación de los JVP, y así mismo que se regule la posibilidad de dejar sin efecto la clasificación en tercer grado cuando circunstancias posteriores así lo aconsejen».

- Respecto a los permisos de salida ordinarios, la regulación legal es incongruente en cuanto a la asignación de competencias y es insuficiente en cuanto a los requisitos para su concesión pues, junto a los de carácter objetivo, debiera haber condicionado la aprobación del permiso a la existencia de un pronóstico favorable o baja probabilidad de quebrantamiento y de comisión de nuevos delitos.

- Por otro lado, la ley penitenciaria no desarrolló apenas las posibles limitaciones legítimas de los derechos de los internos por razones como la seguridad, la ordenada convivencia y, en general, la colisión con el ejercicio de otros derechos

o intereses públicos. Especialmente notorio, es la ausencia de regulación legal respecto al tratamiento médico forzoso, cacheo con desnudo integral y tratamiento y cesión de datos personales. La abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad ha de servir para una regulación más amplia en una nueva Ley.

- Por último, en el preámbulo del Reglamento Penitenciario de 1996, se justificaba la necesidad de su aprobación por razones tanto empíricas o sociológicas (transformación de la realidad y población penitenciaria), como jurídicas (aprobación de numerosas leyes básicas que afectan a la actividad penitenciaria). Pues bien, esas mismas razones servían al Consejo General del Poder Judicial para argumentar, en su Informe al proyecto del citado reglamento, la necesidad de una nueva Ley General Penitenciaria (o Ley de Ejecución de Penas): «Las circunstancias alegadas podrían haber justificado también perfectamente la elaboración, no de un nuevo Reglamento, sino de una nueva Ley General penitenciaria, y cabe incluso preguntarse si tal decisión no sería aún procedente, desde la perspectiva de la coherencia del sistema penal español, teniendo en cuenta la necesidad de que la promulgación de un nuevo Código penal vaya acompañada de la promulgación de una nueva Ley de Procedimiento Penal y de una nueva Ley de Ejecución de Penas, a fin de evitar disfunciones en el indicado sistema. Y aún habrían de ponderarse otros argumentos, como la indudable crisis, al menos doctrinal, que afecta en nuestros días a la pena de prisión y al tratamiento penitenciario, y también la necesidad de contribuir normativamente a la búsqueda de nuevas soluciones, entre las que se han de destacar el establecimiento de nuevas penas de privación de libertad y de su cumplimiento, e incluso la adopción de penas o medidas alternativas de naturaleza diferente más razonables que las penas tradicionales».

Bibliografía Citada:

- ESTEBAN, G.: «Aplicación de la Ley de protección de Datos en el medio penitenciario». Segundas jornadas de ATIP, 2003.
- LOIČ WACQUANT: «Las cárceles de la miseria». 2000.
- McGUIRE, F.J.: «Enfoques psicológicos para la reducción de la conducta delictiva». En Estudios de Criminología I, 1993.
- MARTINSON, R.: «¿What works? Questions and answers about prison reform». 1974.

- MORRIS, N.: «El futuro de las prisiones». 1978.
- MUÑOZ CONDE, F.: «La resocialización del delincuente. Análisis y crítica de un mito». En Cuadernos de Política Criminal, 1979.
- OCEJA, L.: «¿Por qué obedecemos las leyes?. Una exploración de los fundamentos valorativos del comportamiento normativo». En Anuario de Psicología Jurídica, 1998.
- QUINNEY, R.: «Class, State and Crime: On the theory and practice of Criminal Justice». 1977
- RACIONERO, F.: «Derecho penitenciario y privación de libertad». 1999.
- RAMOS, J.: «Derecho Penal de Enemigo». Artículo publicado en prensa, 2004.
- REDONDO, S.; FUNES, J.; LUQUE, E.: «Justicia penal y reincidencia». 1994.
- ROSS, R.: «La rehabilitación en los centros penitenciarios: ¿Qué funciona?». En 1ª Jornadas Penitenciarias de Cataluña, 1987.
- TAYLOR, I.; WALTON, P.; YOUNG, J.: «Criminología Crítica». 1977.
- ZUGALDIA, J.M.: «¿Qué queda en pie en el Derecho penal del principio de mínima intervención y máximas garantías?». Cuadernos de Política Criminal, 2003.

NECESIDAD DE EVALUACION EN LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO

Petra Mínguez Pérez

(Directora C.P. Madrid-IV)

El objetivo de mi intervención no es hablar de tipos de evaluación de programas, ni del proceso de la evaluación, ni de sus métodos, ..., sino de la necesidad de la misma y de la situación e historia que la evaluación de programas ha tenido en la Institución Penitenciaria y tiene actualmente.

Diversos estudios e investigaciones han dejado ya suficientemente claro que el intervenir con la población que presenta conductas delictivas es mucho mejor que no hacerlo a efectos de modificar esas conductas y que, determinados programas con determinadas características han mostrado una importante efectividad en la reducción de la reincidencia.

Sobre esta base, en los últimos años en nuestros centros penitenciarios se han ido implantando programas concretos para la intervención con delincuentes que presentan problemas específicos de conducta, no ya de manera puntual y aislada, como en un primer momento, sino de forma sistematizada y con un cierto grado de generalización, lo que nos lleva a suponer, dado que muchos de ellos reúnen las características que la investigación ha demostrado como eficaces, que estamos reduciendo la posibilidad de reincidencia en los sujetos que tenemos sometidos a programas de intervención.

Ahora bien, de igual manera que en el ámbito educativo, determinadas técnicas de enseñanza se han mostrado en la investigación como más eficaces que otras a la hora de producir aprendizajes en los sujetos y sobre ese supuesto se han producido modificaciones didácticas en las aulas, no por ello los profesores han dejado de evaluar a sus alumnos, constatándose la necesidad en ocasiones de introducir modificaciones (adaptaciones curriculares, p. ej.). Por tanto, no resulta superfluo saber si efectivamente la intervención que estamos realizando con nuestros sujetos ratifica los resultados arrojados por las investigaciones o, por el contrario, podríamos encontrarlos con que

todos esos esfuerzos no están teniendo la utilidad que sería deseable y en ese caso habría que preguntarse si es que, estos programas que la investigación ha demostrado como eficaces se están aplicando de manera correcta y en condiciones adecuadas, cuestiones estas últimas a las que no se ha prestado atención alguna.

De cualquier forma, conviene que repaseamos algunos supuestos básicos de la evaluación de programas con el fin de evidenciar la necesidad de incluir las tareas evaluativas como una parte esencial de los procesos de intervención que se están llevando a cabo, tareas que han de realizarse tanto en los centros como a nivel de los Servicios Centrales si se quiere dar credibilidad a la labor que con muy alta especialización se viene desarrollando en muchos centros penitenciarios en los últimos años.

1) La evaluación nos permite conocer:

- El nivel de éxito o fracaso de nuestra intervención. (los efectos de la intervención)
- Las razones por las que se produce el éxito o fracaso (a qué factores se debe).
- Si merece la pena continuar con el programa (eficiencia)
- Cómo mejorar el programa

Estas cuestiones anteriores, surgen de manera frecuente entre los profesionales que se encuentran trabajando con programas estructurados, sin que habitualmente se puedan encontrar respuestas con un cierto rigor. Como se ha dicho anteriormente, estudios previos nos llevan a concluir que nuestras intervenciones están sirviendo para algo, están produciendo algún resultado, pero lo que no sabemos es en qué medida y si estos resultados están en la línea de lo que cabría esperar, porque de no ser así sería necesario plantearse otras cuestiones que iremos viendo a continuación como posibles causas.

En este mismo sentido, entre los usuarios de los programas se producen a menudo abandonos, sin que ello suela llevar en la práctica diaria a ningún otro tipo de cuestionamiento. Pues bien, la previsión de procesos de evaluación dentro de los programas, que permitan la variación de determinadas estrategias de intervención,

hace que disminuyan los abandonos, al poder ser abordados con eficacia situaciones de desmotivación e incluso de incomodo ante la confrontación del sujeto con su problema real.

Tras algunos años de intervención, en algunos programas puede percibirse la necesidad de variación en determinados aspectos (añadir o desechar técnicas, ampliar determinados elementos, desechar determinados perfiles de población, ...), pero sin una evaluación previa de los resultados y sin una evaluación sistematizada de los procesos difícilmente se podrá acertar en la dirección de los cambios que se establezcan, si es que estos llegan a realizarse. Y ello resulta necesario porque todos los programas se diseñan en un determinado contexto, que no siempre coincide con el que se aplican con posterioridad, siendo necesario acometer variaciones de diversa índole.

Por poner un ejemplo, desde mi punto de vista, algunos programas de intervención específica, en concreto los que intervienen sobre las conductas de agresión, no están teniendo en cuenta suficientemente el factor cultural, los roles y patrones sociales y sexuales, así como el papel que la familia puede desempeñar en la aparición, mantenimiento y/o extinción de las actitudes delictivas que presenta el sujeto. La impartición de módulos educativos en estos aspectos podría quizá permitir un mayor éxito en los resultados, pero ello sólo podrá verificarse mediante la evaluación.

2) La evaluación requiere definir de antemano los criterios y los objetivos en base a los que vamos a valorar su efectividad. Resulta necesario comprobar si se han logrado los objetivos.

Este aspecto nos suele plantear en nuestro quehacer diario una dificultad, pues la conducta problemática suele tener una etiología múltiple y compleja, por lo que el fin último de la reinserción social, se ha de concretar en objetivos particulares y específicos que una vez cumplidos colaboran y favorecen esa reinserción en términos de no reincidencia.

Permítaseme referirme a alguna experiencia en la que tras el conocimiento de una nueva comisión de delito en sujetos con los que se había intervenido mediante un programa de tratamiento, surge un gran sentimiento de fracaso

entre algunos de los profesionales que trabajaron con el interno (no olvidemos el grave daño a las víctimas que producen alguno de estos sujetos). Pues bien, dicho sentimiento de fracaso no tendría porqué producirse si a través de la evaluación se hubiera hecho patente la posible consecución de otros objetivos que si bien en su momento no evitaron la reincidencia del sujeto si que reducen las actitudes pro delictivas, recayendo la sensación no tanto en un fracaso general como en la necesidad de profundizar más en el tratamiento con ese sujeto y/o en otras variables. El conocimiento de los criterios y los objetivos que conseguimos, sin duda, con este tipo de programas no sólo mitiga el sentimiento de fracaso en los profesionales, sino que permite también una explicación al resto de la sociedad, en el sentido de que el tiempo y recursos económicos utilizados con el delincuente no han sido tan baladíes como puede parecer a simple vista

3) La evaluación requiere la existencia de unos programas estructurados y contruidos de una forma fundamentada, a partir de un modelo teórico concreto.

En este aspecto es en el que en los últimos años se ha dado un mayor avance en la intervención tratamental en los centros penitenciarios. Pero difícilmente estos programas han contemplado la evaluación también estructurada y sistematizada como una parte de los mismos, de tal suerte que se cuenta, gracias a la estructuración de la intervención, con una enorme cantidad de datos, que no están siendo utilizados para los fines que nos permitirían. Esta evaluación estructurada implicaría una mejora en los procesos de la intervención al controlar variables que, a pesar de la estructuración de los programas, se han diversificado en la puesta en práctica de los mismos. Por ejemplo, distinta formación de los terapeutas de un centro a otro, distintas condiciones laborales, distinto número de profesionales intervinientes, distinta intensidad en la intervención,.... Esto es, no se ha realizado una **evaluación de la implementación** del programa, pudiendo los resultados verse influidos por esas diferencias.

4) La evaluación facilita la motivación de los profesionales. En la medida en que se conozcan resultados de lo que se está haciendo, aumenta el grado de implicación de los profesionales, al tiempo que son fácilmente rebatibles posturas destructivas y demagógicas, tanto de otros profesionales de la institución como

del resto de la sociedad, del tipo de afirmaciones tales como el Tratamiento no sirve para nada, la prisión no sirve en la reeducación y reinserción de los sujetos, etc.

Hacer, suponiendo que lo que se hace sirve, sin recibir ningún tipo de feedback sobre nuestra actuación, además de recibir varios calificativos, puede resultar tremendamente desmotivante. Esta quizá sea la razón por la que algunos programas, después de un tiempo (muchas veces una única edición: violencia familiar, agentes de salud), han dejado de realizarse, sin ni tan siquiera haber procedido a una mínima evaluación. Esta evaluación nos podría haber dado pistas sobre los factores que determinaron la falta de continuidad, al tiempo que, probablemente, hubiera motivado a los profesionales en su continuidad, al conocer los motivos de su propio abandono: quizá las condiciones laborales en que se llevó a cabo, quizá el elevado abandono de los sujetos que recibían tratamiento y el por qué de ese abandono, quizá la falta de idoneidad de algún aspecto del programa... Se trataría de hacer un estudio y **evaluación de los procesos.**

5) En la evaluación de los programas específicos de tratamiento se hace aconsejable un periodo de seguimiento a largo plazo (durante años). Por esta razón, resulta imprescindible un órgano evaluador que recabe los datos de que se dispone, producidos a lo largo del tiempo, centralizándolos para su tratamiento. Esto no puede ser una tarea de cada centro penitenciario, pues muy probablemente existan variaciones muy importantes no ya sólo en cuanto a los resultados, sino también en la forma de llevar a cabo los programas (condiciones físicas, laborales, recursos humanos y materiales, etc.), lo que en gran medida puede estar incidiendo sobre esos mismos resultados. De esta forma, la evaluación nos permitiría fijar las condiciones óptimas que deben darse en los centros penitenciarios para poder llevar a cabo programas de tratamiento con éxito y asegurar así una sistematización en la intervención.

En algunas conductas problemáticas, como la drogodependencia, existen distintos tipos de programas, en ocasiones basados en distintas concepciones conceptuales, sin que se cuente con la evaluación conveniente para valorar el éxito de unos sobre otros o se conozca la ausencia de diferencias significativas en cuanto a resultados entre ellos. Pero en aquellas conductas donde los programas

con los que se ha estado interviniendo en distintos centros son los mismos, lo que nunca se estableció fueron las condiciones para llevarlos a cabo, de tal suerte que el mismo programa en unos centros intervienen uno o dos profesionales y en otros cinco o seis, en unos centros colaboran con el programa ONGs y en otros no, en unos centros las condiciones laborales de los profesionales que lo están llevando a cabo son más benignas y en otros se encuentran absolutamente obstaculizadas (compaginación con resto de funciones, compensación por horario extraordinario, reconocimiento y facilitación de la labor, etc....), incluso el perfil de internos puede no ser el mismo (en unos centros se incluyen y mezclan pedófilos, por ejemplo, con otros agresores sexuales y en otros centros no). Todo ello, con toda probabilidad debe estar teniendo efectos sobre los resultados alcanzados, y si se tuviera conocimiento de cuál es el efecto probablemente existirían directrices más claras desde los responsables de la institución a los centros penitenciarios para que se establecieran en los mismos las condiciones más óptimas en estas cuestiones, cosa que hasta ahora ha seguido dependiendo de la voluntariedad, del buen hacer de muchos profesionales y el buen entender de algunos responsables de los centros penitenciarios.

Como ya decía al principio no se trata con esta exposición de analizar los elementos de la evaluación de los programas de intervención y por lo tanto tampoco voy a entrar en este punto a analizar si resulta más conveniente que se opte por evaluadores externos o internos (creo que una fórmula mixta puede ser lo más acertado), pero, para finalizar, si quiero hacer una última reflexión: Está claro que en nuestro ámbito apenas existe evaluación de las intervenciones que realizamos y que estas intervenciones a través de programas sistematizados han aumentado considerablemente en los últimos años. En muchas ocasiones nos lamentamos de lo poco que se conocen nuestras intervenciones y algo tendrá que ver el hecho de que en la sociedad actual se valora («se vende» publicitariamente hablando) más lo que se obtiene, lo que se consigue, que lo que se hace. Vivimos en un mundo de resultados y ¿cómo se puede explicar que no existiendo en Europa un nivel de intervención tratamental en las prisiones como en nuestros centros, no seamos capaces de presentar resultados concretos de nuestro quehacer?

Pero es más ¿porqué desde nuestra propia actuación no somos capaces de formular incluso elaboraciones teóricas en base a una enorme praxis que

estamos llevando a cabo a diario? Si muchos otros países dispusieran de poblaciones tan amplias sometidas a tratamientos específicos como de la que podemos disponer actualmente en nuestro país, hay que tener por seguro que los tendríamos como una fuente de conocimiento, entre otras cosas porque lo habrían presentado con resultados y no sólo como modelo de legislación penitenciaria y de actuación diaria.

LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRATAMIENTO EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Santiago Leganés Gómez
(Jurista-Criminólogo)

Capítulo I. La política penal

La política criminal en sentido amplio es aquella que abarca la *totalidad* de los medios de lucha contra el crimen, pero vamos a centrarnos en una parte de la política criminal que es la *política penal* que, según Jiménez de Asúa, comprende sólo los medios de lucha contra el delito ya cometido. Así pues, en este caso el derecho penal sí se convierte en uno de los «instrumentos» principales contra la delincuencia pasada, pero también futura porque el derecho penal puede mediante su legislación e instituciones evitar la reincidencia en el delito. Por ello Franz von Liszt decía que «la política criminal ha de aportar las directrices de la lucha contra el crimen, fin al que se orienta la imposición de la pena».

Por tanto, el derecho penal se orienta a la erradicación de la delincuencia pero respetando las libertades individuales, es decir, respetando la legalidad. El derecho penal debe garantizar a todos, también a los delincuentes sus derechos. El derecho penal debe ser la barrera infranqueable de la política criminal, y esto es así porque el derecho penal limita los medios de lucha contra el crimen y estos límites son delimitados por el poder legislativo.

Somos partidarios de una política criminal *reduccionista* que según Rutherford es aquella que se caracteriza por no atribuir al derecho penal el principal medio de lucha contra la delincuencia sino atribuírselo a otros instrumentos preventivos. Se trata de buscar las causas de la criminalidad y ponerles remedio mediante intervenciones no penales sino sociales y/o educacionales. Por ejemplo, la violencia de género, como muchos otros tipos de delincuencia, no es un problema penal sino social, pero se convierte en un objetivo del derecho penal cuando la intervención socio-educativa ya no puede frenarla, pero hasta que no llega este momento debería primar las intervenciones sociales sobre las penales.

Llegado el momento de la necesidad de utilizar el derecho penal para luchar contra la delincuencia hay que plantearse cómo debe ser este derecho. El derecho penal tradicional descansa sobre las ideas de intimidación y retribución, pero después de la Segunda Guerra Mundial, se produce una ruptura con esa situación, sobre todo en países que habían soportado gobiernos autoritarios, apareciendo una política criminal en la que se toma como epicentro de la misma la idea de la *resocialización del delincuente*, llegando a dotarla de categoría formalmente constitucional, como fue el caso de la Constitución italiana de 1947, que su artículo 27 estableció « Las penas no pueden consistir en tratamientos contrarios al sentido de humanidad y deberán tender a la reeducación del condenado». Este nuevo escenario, creado por la ideología de la resocialización fue el eje del movimiento de la reforma penitenciaria y permitió introducir un sentido más humanitario en el cumplimiento de la pena, renunciando en parte a las contenidos retributivos de la misma. Este movimiento reformador tuvo gran influencia durante la segunda mitad del siglo XX, si bien a finales del mismo comenzó en cierta forma su declive en algunos países como, por ejemplo, en Estados Unidos.

La desconfianza en la idea de la resocialización fue debida a diversos factores como el considerable aumento de la delincuencia, el incremento de la reincidencia y el fracaso del tratamiento penitenciario. Ante esta situación diversos autores llegaron a la conclusión que no confiaban en la rehabilitación de los delincuentes porque no existían los métodos adecuados para el tratamiento de los mismos. Por ejemplo, Martinson en 1974 llegó a afirmar que la intervención terapéutica o preventiva no daba resultados positivos. Esta conclusión motivó un serio cuestionamiento sobre el valor de la resocialización como principal objetivo del sistema penal. Pero el propio Martinson cinco años más tarde, en 1979; rectificó y afirmó que no hay programas intrínsecamente buenos o malos, todo depende del contexto y de las condiciones de aplicación.

La ideología de la resocialización ha fracasado tanto para las ideologías más conservadoras como para las más liberales. Para las primeras porque, como ya hemos visto, no ha sido capaz de frenar el aumento de la delincuencia y, para las segundas, porque esa supuesta resocialización es utilizada como medio de «coacción y manipulación» del delincuente.

La investigación criminológica ha probado la relativa ineficacia y el alto coste de los modelos punitivos, terapéuticos y sociales. En efecto, aunque parezca probado

que el sistema penal sólo ejerce una influencia bastante limitada sobre la delincuencia, ello no significa necesariamente que su acción sea inútil, ya que como decía Burkeim, puede servir para reafirmar ciertos valores morales y reforzar la solidaridad social. Por otro lado, existen datos esperanzadores pues si bien se estima que la tasa de reincidencia de los reclusos que reingresan en prisión está entorno al 50%, en diversos programas de tratamiento de orientación conductual y cognitivo- conductual se ha comprobado, según Santiago Redondo, que en los internos tratados disminuye la reincidencia en torno al 23%. Por tanto si del 50% de los reincidentes descontásemos ese 23% indicado de internos no reincidentes, la reincidencia podría bajar hasta el 27%, como veremos más adelante.

Podemos distinguir, actualmente entre un derecho penal represivo (retributivo) que sólo mira al pasado y un derecho penal preventivo (rehabilitador) que mira hacia el futuro porque confía en la resocialización del delincuente.

Capítulo II. Política penitenciaria

En primer lugar, deberíamos de preguntarnos si realmente existe la política penitenciaria, y la respuesta es afirmativa, puesto que si, como hemos visto, la política criminal del Estado se ocupa de la defensa de la sociedad contra la delincuencia y por tanto es una más de las diferentes políticas que lleva a cabo el Estado, como la económica, la laboral, la social...; está claro que sí que existe la política penitenciaria. Pero este tipo de política se produce, sobre todo, de «hecho» y no derecho. Es decir, las penas y medidas de seguridad privativas de libertad se cumplen dentro de la legalidad como determina la legislación penal y penitenciaria, pero en el día a día del funcionamiento de los centros penitenciarios influyen las circulares, las instrucciones (baste aquí recordar la 9/2003 de 25 de julio y la 2/2004 de 16 de junio de la Dirección General de IIPP referidas a la clasificación penitenciaria en tercer grado, restringiendo los criterios legales y violando con ello la jerarquía normativa), las ordenes... Todo ello hace que la ejecución de las penas se lleve a cabo de una forma u otra, que se prioricen unos fines sobre otros y, en muchos casos, los criterios de seguridad sobre los tratamientos y rehabilitadores, esto ha sido lo que ha sucedido con las citadas instrucciones que desarrollaban la LO 7/2003, de 30 de junio, de cumplimiento integral y efectivo de las penas. No cabe duda que toda esta actuación es política penitenciaria aunque en muchas veces no es una política escrita sino puramente verbal y, en definitiva, depende de las decisiones de los directivos penitenciarios.

La base de nuestra política penitenciaria está en Constitución española y en las leyes que la desarrollan: Ley Orgánica General Penitenciaria, Código Penal, Ley de Enjuiciamiento Criminal... El pilar básico de esta política penitenciaria lo encontramos en el artículo 25.2 de la Constitución española, que establece el *carácter preventivo-especial* que deben tener las penas y las medidas privativas de libertad sobre otros fines, si bien estas otras funciones de las penas no pueden olvidarse. El Tribunal Constitucional, en varias sentencias, ha hecho constar cuales son los fines que deben cumplir las penas, por ejemplo, en la Sentencia 112/1996 de 24 de junio (Magistrado ponente Vives Antón) se hacía constar «Este tribunal ha reiterado en varias ocasiones que el artículo 25.2 de la Constitución no contiene un derecho fundamental, sino un mandato al legislador para orientar la política penal y penitenciaria; se pretende que en la dimensión penitenciaria de la pena privativa de libertad se siga una orientación encaminada a estos objetivos, sin que estos sean su única finalidad». Más recientemente la Sentencia 120/2000 de 10 de mayo se refiere a las funciones de la pena: la prevención especial, finalidad resocializadora y la intimidación individualizada. Esta sentencia determina «el artículo 25.2 de la Constitución española... establece un modelo de ejecución orientado a la resocialización... en la medida que tiene como objetivo prioritario evitar el desarraigo social, familiar y cultural que toda ejecución de la pena en establecimiento penitenciario conlleva...», «pero tampoco hay que abandonar» (entrecorillado nuestro) los fines preventivo-generales igualmente legítimos al amparo de la Constitución».

Por tanto, podemos afirmar que nuestro Tribunal Constitucional comparte las *teorías mixtas o de la unión* del derecho penal. Esta misma tendencia es reconocida por el Tribunal Constitucional de Alemania al afirmar que las funciones de las penas deben ser: «La compensación de la culpabilidad, la prevención, la resocialización del autor, la expiación, y la retribución por el injusto que se lleva a cabo». Como vemos, esto da lugar a un «coktel» en el que se mezclan diversas teorías penales que, aunque teóricamente incompatibles, con diferentes objetivos, pero uno común, que es la lucha contra la criminalidad. Así pues, los fines de las penas son los diferentes aspectos de la prevención general y especial. Este mismo tribunal alemán se da cuenta de esta contradicción pues defiende el principio resocialización, pero a la vez apoya que incluso el delincuente condenado cadena perpetua tiene que conservar la posibilidad de su reincorporación a la sociedad a los 15 años aunque la condena sea a perpetuidad. Todo ello da lugar a una teoría ambigua, con meras propuestas, pero bastante práctica a la hora de la ejecución de las penas: hay que tener en cuenta a la víctima, al

delincuente y a la sociedad. Según Roxin esto significa que la prevención especial socializadora y resocializadora tienen que estar presentes en la misma medida que la prevención general. Por tanto, se trata de conciliar la prevención general (intimidación a la comunidad) con la prevención especial (intimidación y resocialización del delincuente) y con la limitación de las penas de un estado social de derecho (principio de proporcionalidad).

Compartimos las afirmaciones del profesor Carbonell Mateu, cuando al referirse al artículo 25.2 de la Constitución, dice éste «otorga un amplio abanico de posibilidades al legislador para regular dicha ejecución y a los gobiernos para concretar las diversas opciones político-criminales». El Estado debe elegir entre las diferentes opciones y éstas son muy amplias según las decisiones que tome la Administración Penitenciaria de cada momento, pues esta administración tiene amplias competencias en la ejecución de la pena. Compartimos la posición de este autor y pensamos que se debería volver a los orígenes constitucionales de la justicia, recordemos el artículo 117 de Constitución establece «La Justicia... se ejecuta por el poder judicial...». En la misma línea se manifiesta Mappelli Caffarena «todo lo que podemos avanzar en el campo del control judicial de la ejecución de la pena privativa de libertad hay que valorarlo desde el punto de vista político criminal y político penitenciario como muy positivo». Por todo ello consideramos que el poder judicial debería ser el encargado no sólo de controlar judicialmente la ejecución de las penas sino ejecutarlas directamente mediante la jurisdicción de vigilancia penitenciaria con la colaboración de los órganos administrativos penitenciarios, y no cabe duda que los más indicados para esta función son los Equipos Técnicos y las Juntas de Tratamiento de los Centros Penitenciarios que son los que mejor conocen las carencias y las posibilidades de resocialización de cada penado, con lo cual ya no sería necesaria la aprobación de las propuestas de clasificación y permisos por parte de la Dirección General de IIPP. De esta forma, la legalidad en la ejecución de las penas estaría mucho más garantizada, esto no quiere decir que actualmente no lo esté, pero el control judicial es menor y, a veces, es «burlado» debido a las amplias competencias de la Administración Penitenciaria. La LO 7/2003 de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas ha recortado varias competencias de esta administración, como la clasificación directa en tercer grado cuando no se tiene cumplido la mitad de la pena si es grave (superior a cinco años) u otras situaciones en que es necesaria la aprobación del JVP para la aplicación del régimen general de cumplimiento puesto que la citada ley ha establecido un régimen excepcional en determinados casos (art. 36.2 y 78.3 CP). Con ello la LO

7/2003, de 30 de junio, ha establecido un derecho penitenciario de «*dos velocidades*»: un régimen general a los penados por delitos menos graves (penas hasta 5 años de duración) y otro excepcional para los penados por delitos graves (penas superiores a 5 años de duración). Todo ello da lugar a un *derecho penitenciario del enemigo* especialmente dirigido a los delincuentes más peligrosos al menos teóricamente, lo que guarda gran analogía con las teorías alemanas de Jackobs sobre el Derecho Penal del Enemigo.

En España, con la transición democrática de finales de la década de los años setenta del siglo XX, comienza la reforma penitenciaria siendo el pilar básico de la misma la Ley Orgánica General Penitenciaria el 26 de septiembre de 1979. Esta ley muy avanzada para su tiempo y aún lo sigue siendo 25 años después, se caracterizaba por un gran optimismo al determinar que el tratamiento en prisión lograría rehabilitar a los delincuentes. Este optimismo se fue frustrando a medida que fue pasando la década de los ochenta, llegándose a la conclusión que en su día llegó Martinson en 1974, «ninguna medida funciona», el tratamiento penitenciario no funciona, pero la realidad es que más que no funcionar lo que ocurrió era que apenas se ejecutaban en las prisiones españolas programas de tratamiento, salvo los impulsados de forma individualizada por los propios profesionales penitenciarios. Quizá, esto fue debido a que había otras prioridades de política penitenciaria, como la democratización (en todos sus sentidos, tanto para internos como para funcionarios) y mejora de infraestructuras de los centros penitenciarios.

En la década de los noventa, unido a la creación de los nuevos macrocentros, se produce un cambio importante en el tratamiento penitenciario se pasa de un enfoque clínico a otro más social, dándole un enfoque más pragmático a la rehabilitación: se pone más énfasis en la reinserción social que en la personalidad del preso. Por reinserción social entendemos, como dice García García « el proceso de vuelta a la sociedad libre de una persona que ha cumplido pena de prisión con capacidad o posibilidades suficientes para llevar a cabo una vida sin delitos». El recluso tiene derecho a que se le faciliten los medios para el desarrollo de su personalidad, mientras que la sociedad tiene derecho a esperar que salga en libertad con capacidad suficiente y en actitud favorable para no volver a delinquir. No es necesario que transforme su personalidad, lo único necesario es que no cometa nuevos delitos. Según García Pablos se trata de « conseguir que el ciudadano se mantenga en el respeto al deber ser ideal, no que lo asuma como propio; se trata de una readaptación al sistema respetuosa con

el pluralismo ideológico que es, no olvidemos, valor superior del Ordenamiento jurídico al que se pretende la adaptación».

Para Bajo Fernández «La función de reeducación social del recluso debe entenderse como obligación de la Administración penitenciaria de ofrecer al recluso todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer dicha evolución, nunca como esencia de la pena privativa de libertad».

Cómo se preguntan Cobos del Rosal y Vives Antón « si se garantiza al interno trabajo, cultura y desarrollo integral de su personalidad ¿Qué más puede hacerse en orden a la reinserción social, dentro del respeto a los derechos fundamentales y legales?. La Administración penitenciaria debe poner a disposición de los reclusos los medios necesarios para prepararlos para que cuando sean excarcelados no vuelvan a delinquir.

La siguiente pregunta sería ¿Para la sociedad le es rentable o le sirve de provecho invertir en prisiones?. En el libro «El encarcelamiento en el Mundo», Stern responde, que el encarcelamiento ya no satisface a las sociedades modernas y sus necesidades, se trata de una medida ineficaz, y que, en muchos casos, crea más problemas que los que resuelve».

Los encargados de elaborar la política criminal y la penitenciaría deberían plantearse estas cuestiones y escuchar más a los expertos, y tendrían más en cuenta hallazgos de las investigaciones sociológicas, psicológicas, criminológicas... a la hora de ejecutar la política criminal y penitenciaría.

Las nuevas investigaciones criminológicas sobre los efectos del tratamiento penitenciario son optimistas acerca de la posibilidad de influir en la reducción de la reincidencia, pero sugieren líneas de actuación muy concretas, según han afirmado autores como Andrews, William Marshall, Garrido Genovés, Santiago Redondo, Sánchez Meca, etc. Estos nuevos estudios denominados *meta-análisis* de estudios de la reincidencia, sugieren que ciertas intervenciones penitenciarias con reclusos sí dan resultados positivos a la hora de reducir la posterior reincidencia, pero las intervenciones tienen que diseñarse con objetivos claros y dirigidos a una población muy concreta; y las intervenciones cognitivo-conductuales son especialmente alentadoras.

En esta misma línea Rosmary Barberet entiende que la investigación criminológica ha producido instrumentos para mejorar la gestión de los recursos penitenciarios según la peligrosidad y las necesidades de los reclusos. Hay numerosos ejemplos fuera de nuestro país, pero en España también los tenemos: el programa de permisos penitenciarios sobre la posibilidad de quebrantamiento elaborado por la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid, el programa CAS (Control de la Agresión Sexual) de Garrido Genovés y M^a José Bencayo, la intervención con maltratadores en el ámbito familiar dirigida por el profesor Echeburúa y su equipo, así como los diferentes programas de intervenciones con drogodependientes, en los que intervienen instituciones tan prestigiosas como Proyecto Hombre, etc.

Estos programas tienen una base científica, es decir, provienen de la realización de intervenciones reales donde se contrastan ciertos factores de riesgo con posteriores medidas que han fracasado. Esto permite un mejor uso de los recursos existentes para los casos que más lo precisen, y, por otro lado, el usar instrumentos objetivos permite justificar las decisiones que se tomen.

Así pues, en el inicio del siglo XXI, podemos afirmar, que como estamos viendo, los resultados de estas investigaciones están influyendo, últimamente, en la política penitenciaria a la hora de poner en marcha diferentes programas de intervención penitenciaria. Pero no basta para justificarse política y socialmente decir estamos realizando en prisión diversos programas de tratamiento, sino que es necesario que tales intervenciones sean potenciadas y apoyadas durante toda su vigencia pues, a veces, ocurre que el programa se anuncia a bombo y platillo en los medios de comunicación, se forma a los profesionales penitenciarios encargados de realizarlos y luego la Administración Penitenciaria se olvida de aquellos, quedando su ejecución al libre albedrío de los profesionales pero sin el respaldo suficiente por parte de los directivos penitenciarios, cosa que ocurrió durante la segunda legislatura del Gobierno del Partido Popular (años 2000-04).

Dice Muñoz Conde «la resocialización es más un desideratum que una realidad». Quizá sea así, la resocialización sea más un deseo, un mito inalcanzable... Pero el hombre, a veces, vive de eso de ilusiones, de proyectos inalcanzables (la justicia social, la igualdad económica, la fraternidad, etc), aún sabiendo que quizá nunca consiga esos objetivos. Con la resocialización del delincuente ocurre lo mismo, es algo por lo que la sociedad debe de luchar pues sino pierde todo su sentido la pena privativa de

libertad. Pero, si de momento, no podemos alcanzar ese objetivo, la Administración penitenciaria debe hacer que prime el carácter más humanitario posible durante la ejecución de las penas, pues si se le quita este *velo humanitario* nos podemos encontrar con la pena de privación de libertad donde prime la pura y dura retribución por hechos ya pasados e inamovibles y, por el contrario, se nos olvide mirar hacia el futuro. Como afirmó Stratenwerth la terapia social es el punto de encuentro entre la política criminal y las exigencias de la solidaridad humana. Por tanto, debe producirse esa solidaridad con las personas privadas de libertad aunque sepamos que no vayan devolver la deuda contraída con la sociedad: su resocialización.

Su origen legal lo encontramos en el art. 25.2 de la Constitución Española: «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad, estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social...» Tiene su continuación en el art. 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP) «Las Instituciones Penitenciarias reguladas en la presente Ley, tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados...» Y su culminación en el art. 59 de esta misma Ley: «El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados. El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley Penal...».

Se pretende la «resocialización legal» del penado entendida en sentido mínimo y no como imposición de los valores de la mayoría dominante. Es decir, se pretende ofrecer al interno soluciones a las deficiencias personales y ambientales que hayan motivado su capacidad criminal o inadaptabilidad social, para que cuando sea puesto en libertad no vuelva a delinquir sin importar los valores personales o sociales del sujeto. Estamos de acuerdo con Bueno Arús en que el tratamiento es una noción mínima que respeta el derecho a ser diferente, no exigiendo asimilar al penado los valores y actitudes sociales. El único fin del tratamiento es que el interno sea capaz de vivir en libertad respetando la Ley penal. Según el preámbulo de la LOGP «El tratamiento no pretende consistir en una modificación impuesta de la personalidad del hombre...

«La participación en el tratamiento es libre. El penado puede elegir si quiere o no realizar el programa de tratamiento penitenciario que se le asigne. Existen garantías jurídicas que permiten al interno reclamar contra la imposición del tratamiento. En la legislación española el tratamiento se configura como un

derecho del interno y así lo refleja el artículo 4.2.d del Reglamento Penitenciario de 1996 al establecer el « Derecho de los penados al tratamiento penitenciario y a las medidas que se le programen para el buen éxito del mismo.». El artículo 4.2 de la LOGP establece «Se procurará fomentar la colaboración de los internos en el tratamiento penitenciario con arreglo a las técnicas y métodos que les sean prescritos en función del diagnóstico individualizado». Esta misma idea viene desarrollada con más detalle en el artículo 61 de la misma ley «Se fomentará que el interno participe en la planificación y ejecución de su tratamiento y colaborará para, en el futuro, ser capaz de llevar, con conciencia social, una vida sin delitos. Serán estimulados, en cuanto sea posible, el interés y la colaboración de los internos en su propio tratamiento. La satisfacción de sus intereses personales será tenida en cuenta en la media compatible con las finalidades del mismo.» El artículo 112 del R.P. recoge esta misma idea «Se estimulará la participación del interno en la planificación y ejecución de su tratamiento. Con este fin, ...le informará de los objetivos ya alcanzar durante el internamiento y de los medios y plazos más adecuados para conseguirlos. El interno podrá rechazar libremente o no colaborar, sin que ello tenga consecuencias disciplinarias, regiminales ni de regresión de grados». Por tanto, como vemos, el tratamiento no puede ser impuesto coactivamente, lo que se pretende es intentar que el interno participe y colabore en el mismo, una vez que éste lo ha aceptado voluntariamente. El tratamiento no puede ser soportado por el interno de forma pasiva pues si esto es así el mismo pierde toda su eficacia. Por ejemplo un toxicómano que quiera abandonar el consumo de drogas y que no colabore en su programa de desintoxicación está encaminado al fracaso. Así pues, lo que se hace es ofertar al penado *posibilidades* para su resocialización, es decir, se trata de ampliar sus *opciones* para que cuando salga en libertad no se vea obligado a reincidir y para ello se le deben facilitar recursos psicosociales que le sirvan para buscar tipos de vidas alternativas a la delincuencia. Estas *posibilidades* para su resocialización deben ser ofertadas como un servicio público más por parte de la Administración penitenciaria. Según la el preámbulo de la LOGP el tratamiento es una puesta a disposición del interno de los elementos necesarios para ayudarle a vivir fecundamente en libertad.

La prisión no es sitio adecuado para conseguir la rehabilitación del delincuente, pero es uno de los marcos donde se debe desarrollar el mismo, con sus ventajas e

inconvenientes. Ya sabemos que estos últimos son numerosos, pero también por desgracia, a veces, hasta que la persona no ingresa en prisión, no puede recibir «ayuda» para superar las carencias que le llevaron a delinquir. Es salvando las diferencias, como el enfermo que hasta no ingresa en un hospital no se detectan sus patologías y la forma de curarlas.

Así pues, planteada la cuestión, debemos primero revisar lo que actualmente debe ser el tratamiento penitenciario. El problema surge de la propia LOGP y sobre todo del Reglamento Penitenciario de 1981, ya que en éste se optaba por un «tratamiento médico». Es decir, el delincuente era considerado como un «enfermo» ya que se suponía que el problema de la delincuencia estaba «dentro de él», y por tanto, los técnicos especialistas (psicólogos, criminólogos, sociólogos, etc.) se enfrentaban a aquél de forma individual. El terapeuta busca erradicar conflictos internos, una vez solucionados estos, abandonará el interno el camino de la delincuencia. Este modelo también fue conocido por el de «sala de espera» dado que el técnico-experto está en su despacho de modo pasivo la espera del paciente. Por todo ello, el tratamiento se basaba prácticamente en la intervención en el área de lo personal, con lo cual el resto de actividades no eran suficientemente valoradas. Hay que tener en cuenta que la LOGP y el Reglamento Penitenciario de 1981 se elaboran bajo la influencia de la Criminología Clínica con lo cual no es nada raro que se considere el tratamiento como algo muy personal y sobre todo clínico. De ahí que López Tajuelo señalaba en 1986 que el tratamiento penitenciario consiste en una «acción individual de tipo médico-biológico, psiquiátrico, psicológico, pedagógico o social, que tiene por el fin de evitar la reincidencia del sujeto y conseguir su readaptación social». Y añadía que «el contenido paradigmático del concepto aflora en términos tales como peligrosidad individual, corrección cuasi-sanatorial, etc. Todo ello nos mostraba un tratamiento penitenciario anclado en los postulados del positivismo criminológico decimonónico. Pero tras veinticinco años en vigor, se han ido produciendo cambios de actitudes frente al tratamiento penitenciario. El Reglamento de 1996 parte de la necesidad de extraer las potencialidades más innovadoras de la LOGP. Y es en el campo del tratamiento, teniendo en cuenta el principio de individualización científica de tal Ley, donde se encuentra el potencial más innovador para que en los centros penitenciarios se pueda mejorar los programas y actividades de tratamiento para paliar las carencias y problemas que presentan los internos con el fin de que cuando salgan en libertad no vuelvan a delinquir. Este reglamento incorporó avances que se han ido produciendo en el campo de la intervención y tratamiento, estableciendo una

concepción más amplia del tratamiento penitenciario en la que se da cabida a los actuales planteamientos de la dogmática jurídica y de las ciencias de la conducta. Da más importancia al componente resocializador del tratamiento que al aspecto clínico del mismo.

La palabra clave de este nuevo tratamiento es la *intervención*, dividiéndola principalmente en cinco áreas de intervención: laboral, educativa, sociocultural, personal y social. Por tanto, el Reglamento Penitenciario de 1996 apuesta por un concepto más amplio del tratamiento que el anterior, y no podía ser de otra forma porque la Ley Penitenciaria establece que podrá utilizarse cualquier método y medio de tratamiento que no afecte a los derechos y dignidad de la persona y que sirva para conseguir la rehabilitación e inserción social del delincuente. El artículo 60.2 de la LOGP establece «deberán utilizarse todos los métodos de tratamiento y los medios que, respetando siempre los derechos constitucionales no afectados por la condena...». Como dice Boix Reig, existe un límite fundamental para los métodos de tratamiento y éste es el respeto de los derechos constitucionales como son: la libertad ideológica, el no sufrir tratos inhumanos o degradantes o el respeto de la dignidad. Así lo refleja también el artículo 4.2.b del Reglamento Penitenciario «Derecho a que se preserve su dignidad...». Así pues, ya tenemos claro que el tratamiento penitenciario, en sentido amplio, puede ser todo tipo de intervención o actividad que favorezca una nueva vida sin delitos. Podemos afirmar que en muchos centros penitenciarios se llevan a cabo programas o actividades de tratamiento. Otra cosa será si el tratamiento penitenciario es eficaz o no, pero lo que está claro es que existe y que se les oferta a los internos para que participen en los mismos y así ayudarles a superar sus carencias educativas, culturales, laborales, sociales, personales, etc.

Pero tengamos en cuenta que el tratamiento está basado en el principio indiscutible de la voluntariedad del interno, por lo cual, sólo existe la posibilidad de poner a disposición del mismo esos métodos o actividades que pueden favorecer su rehabilitación social. Se les puede motivar para que participen y colaboren en sus programas, pero que si lo rechazan no se les puede forzar a llevarlos a cabo. Es decir, se les oferta unos «servicios públicos» similares a otros que están a disposición de los demás ciudadanos que están en libertad. La cruda realidad nos indica que muchos de los internos no quieren realizar ningún tipo de actividad y prefieren desgraciadamente estar «tirados en el patio buscándose la vida». Insisto: se les puede motivar pero no obligar.

Volviendo al quid de la cuestión está claro que estamos perfectamente legitimados tanto legal como moralmente para la tarea de tratar a los delincuentes.

Pero también es cierto, cómo decíamos antes, que debemos buscar un modelo de tratamiento diferente al «médico» o «sala de espera», pues está totalmente desacreditado. Por tanto, entendemos que debería sustituirse la concepción clínica por una educativa y de competencia social.

Para conseguir su finalidad, el tratamiento debe cumplir al menos los siguientes requisitos: 1º) El tratamiento tiene que ser individualizado. Nuestra legislación así lo establece (art. 62 LOGP). Por tanto hay que identificar las carencias que han llevado al interno a delinquir (art. 20 RP). El Equipo Técnico del Centro Penitenciario debe proponer el programa de cada interno, el cual, una vez aprobado por la Junta de Tratamiento, tiene que ejecutarse por el citado Equipo (art. 273 y 275 del R.P.). 2º) Todos los trabajadores del Centro deben intervenir en la ejecución de los programas de tratamiento. Antes se entendía que el único personal que ejecutaba el tratamiento penitenciario era el Técnico (psicólogos, pedagogos, sociólogos, criminólogos). En la actualidad, el Reglamento de 1996 indica que todo el personal debe colaborar directa o indirectamente con el tratamiento. Prueba de ello, es que a los Equipos Técnicos se dio entrada a trabajadores que representan todas las áreas de la prisión: médicos, ATS, funcionario de vigilancia, monitor deportivo y ocupacional, etc. Así pues, el tratamiento es cosa de todos y no sólo de unos cuantos. Con ello el personal está más motivado, y es más participativo en el mismo. Es de lamentar que en la práctica penitenciaria esta colaboración del personal ajeno directamente al tratamiento no se produzca por falta a veces de medios humanos y otras veces por priorizar los directivos penitenciarios la seguridad sobre el propio tratamiento, quedándose el Equipo Técnico cojo en cuanto a la representación de otras áreas como vigilancia, sanidad, etc. 3º) La prisión debe tener un clima social adecuado que permita llevar a cabo el tratamiento. En este medio no debe haber tensión ni estrés, o sus niveles deben ser bajos puesto que el ambiente estresante reduce la autoestima y la capacidad futura de enfrentarnos con éxito a situaciones problemáticas.

La tensión en el Centro, afecta tanto a los internos como a los funcionarios y dificulta la ejecución del tratamiento. Para ello es conveniente que tanto unos como otros sean «seleccionados» dependiendo del tipo de tratamiento que se deba impartir. Como hemos dicho, el tratamiento es individualizado y no debe ser el mismo para un recluso multirreincidente y violento, que para uno primario y de baja peligrosidad. Los trabajadores deben estar formados y entrenados para colaborar en la ejecución

del tratamiento correspondiente. 4º) La prisión debe estar abierta a la comunidad, es decir, la comunidad puede y debe entrar en prisión y colaborar en la realización de los programas de tratamiento. Nuestra Ley penitenciaria recoge esta postura e indica en su preámbulo que sin su colaboración activa y convencida «el problema de las prisiones no se resolverá nunca». Esta apertura es mucho mayor con el Reglamento penitenciario de 1996, donde se potencia esta colaboración, pues parte de la base de la necesidad de romper la marginalidad a la que estaban sometidas las prisiones.

Cada día están entrando en la cárcel más O.N.G.'s y voluntariado con ganas de colaborar en los programas de tratamiento y muchas de las veces, estas colaboraciones son altamente positivas, porque llegan más allá de los muros de la prisión y son un importante apoyo cuando se produce la excarcelación.

En relación con el tratamiento somos partidarios de programas de tratamiento basados en la competencia psicosocial que constan de tres componentes básicos:

- a) Tener una concepción positiva de sí mismo, es decir, una buena autoestima. Uno de los caracteres del perfil medio de los internos de nuestras prisiones es que tienen una concepción negativa de sí mismos y, por tanto, muy baja autoestima. Esto es una carencia que debe ser superada.
- b) Confianza en la sociedad. Otra característica de nuestros internos es que desconfían totalmente de la comunidad, pues se sienten maltratados por ella y muchas veces es verdad pues han llevado «palos» desde que nacieron: familias pobres y marginales, falta de proceso educativo, no inserción laboral, etc..
- c) Crear en ellos una vida caracterizada por la iniciativa, el esfuerzo y la resolución de problemas. Muchos sujetos terminan delinquiendo por la falta de formación en habilidades sociales y en la resolución de problemas. No se les ha capacitado suficientemente para vivir en sociedad y crean «situaciones conflictivas» porque no saben resolver sus «problemas sociales». La Instrucción 5/2000 regula la intervención de organizaciones no gubernamentales en el ámbito penitenciario basándose en la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1997, el Real Decreto 1901/99, de 17 de septiembre y el marco del RP que en su articulado detalla esta participación:

- Marco general de participación y colaboración (art. 17.6)
- Fomento de la colaboración con las Unidades de madres (art. 80.4)
- Colaboración con las Unidades dependientes (Art. 111.3).
- Colaboración en la ejecución de los programas de tratamiento (art. 116.2).
- Participación en programas de atención especializada, como drogodependencias (art. 117).
- Acoger o tratar a clasificados en 3º grado en unidades extrapenitenciarias (art. 182).
- Colaborar en la ejecución de las medidas privativas de seguridad (182.3).
- Atender a enfermos psiquiátricos una vez puestos en libertad.
- Acogida de liberados condicionales (art. 195).
- Atención de septuagenarios y enfermos incurables (art. 196).

Volviendo al tratamiento, éste consiste en dar opciones al interno para que pueda elegir aquellos medios que puedan eliminar las carencias que le han llevado a delinquir. Es decir, se trata de hacer del interno una persona con un funcionamiento integral, y así, cuanto mayor sea la competencia psicosocial, menor será la probabilidad de que vuelva a delinquir.

En los Centros Penitenciarios estamos obligados a realizar tratamiento penitenciario, pero el problema no está en ejecutar estos programas de tratamiento, el problema comienza cuando éstos acaban, es decir, cuando el interno es puesto en libertad. Hay un gran número de penados que finalizan programas de tratamiento con buenos resultados: han realizado estudios (incluso universitarios), han aprendido una profesión, han dejado las drogas, etc.; pero cuando salen en libertad se encuentran con la cruda realidad: sus estudios no le sirven de nada, no encuentran trabajo, vuelta al consumo de drogas, etc. Es decir, el hecho de que un sujeto reincida o no, viene determinado por múltiples factores como pueden ser la voluntad del propio delincuente, sus características personales, el apoyo sociofamiliar que encuentre al salir de prisión, si consigue o no trabajo, etc., factores que el sistema penitenciario podrá haber contribuido a mejorar o empeorar, pero que en ningún caso dependen únicamente de este sistema.

Por todo ello el tratamiento no debe finalizar en la prisión, sino que debe continuar en la comunidad después de la excarcelación.

Puede que la reinserción social sea una *mito* (representación simbólica de un acontecimiento decisivo par al historia de un hombre o de un pueblo, que se convierte

en creencia) o una *utopía* (un modelo imposible de alcanzar que, sin embargo, nos sirve de orientación) pero mientras que haya tratamiento hay esperanza alcanzar la reinserción social, objetivo que nos encomienda nuestra Constitución y sin el cual si que no tiene sentido la pena privativa de libertad y mucho menos, la prisión en el mundo actual. Por último no hay duda que los programas de tratamiento mejoran la calidad de vida la prisión reduciendo el estrés y creando un buen ambiente terapéutico que repercute en el bienestar tanto de los internos como de los profesionales penitenciarios, y sobre todo, de los técnicos que ven como su profesión cobra sentido.

Capítulo IV. Los programas de tratamiento penitenciario

A lo largo de las últimas décadas se ha investigado la efectividad práctica que tienen las distintas técnicas de intervención que son aplicadas con grupos de delincuentes. En una primera etapa, algunos investigadores analizaron de manera poco sistemática diversos programas de tratamiento de delincuentes para conocer si eran o no efectivos. Estas primeras revisiones obtuvieron, en general, negativos resultados y transmitieron un generalizado pesimismo al respecto del tratamiento de los delincuentes, como el ya citado Martinson. Sin embargo, estas primeras revisiones asistemáticas fueron incapaces de abarcar en sus análisis los distintos factores implicados en los programas de tratamiento, que pudieran estar influyendo sobre su menor o mayor efectividad, como por ejemplo la diversidad de las técnicas aplicadas, la heterogeneidad de tipologías de los sujetos tratados, así como la variedad de los contextos en que los tratamientos tenían lugar (en la comunidad, en instituciones juveniles, en prisiones, etc.). Ciertas técnicas de tratamiento (no necesariamente todas) podrían estar produciendo buenos resultados con determinados tipos de delincuentes y en específicos contextos. Sin embargo, la dificultad metodológica aludida impidió a estos primeros revisores detectar los efectos positivos que, aunque fueran pequeños o parciales, podían haber tenido algunos de los programas analizados.

Más recientemente algunos investigadores han logrado ser más precisos que aquellos primeros revisores gracias al uso de una nueva técnica de investigación denominada *meta-análisis*. Este nuevo procedimiento permite la integración de información relativa a un cierto sector de la investigación, con la finalidad de comparar y resumir los conocimientos existentes en ese campo. Más concretamente, en lo relativo al tratamiento de los delincuentes, la técnica meta-analítica ofrece una herramienta para poder saber cuáles son los programas más efectivos para el tratamiento de los delincuentes.

Según Santiago Redondo en Europa contamos con cuatro estudios de revisión meta-analítica. El primero fue realizado por un equipo de investigadores alemanes (Lösel, Köferl y Weber, 1987) que analizaron la efectividad del tratamiento aplicado en 18 de las denominadas *prisiones socioterapéuticas* para delincuentes adultos, obteniendo un tamaño del efecto de $r=.11$, o, lo que es lo mismo, una efectividad del 11%. Una de las más recientes revisiones han sido llevadas a cabo por un equipo de investigadores españoles (Redondo, 1995; Redondo, Garrido y Sánchez-Meca, 1997; Redondo, Sánchez-Meca y Garrido, 1999) que ha integrado en tres diferentes estudios hasta 57 programas de tratamiento aplicados en instituciones y en la comunidad, tanto con delincuentes juveniles como adultos, correspondientes a seis países europeos. En la más amplia de estas revisiones (Redondo, Garrido y Sánchez-Meca, 1997) la mayor parte de los programas evaluados (50 de 57) fueron significativamente efectivos, frente a 6 que tuvieron efectos contraproducentes. Se obtuvo un tamaño del efecto promedio de $r=.15$, lo que nos refiere una ganancia global, favorable a los grupos tratados, del 15%, y una reducción promedio de la reincidencia del 12%. Una de las más recientes de las revisiones europeas (Redondo, Sánchez-Meca y Garrido) permite ser algo más optimista sobre la efectividad promedio de los programas, ya que mediante una técnica estadística más moderna y potente que las anteriores (el índice *odds ratio*) y con diseños evaluativos más sofisticados, que incluían grupos de control, se ha podido estimar una reducción global de la reincidencia del 21% (es decir, los grupos tratados mostraron una reincidencia promedio de 39,5% frente al 60,5% que presentaron los grupos no tratados).

En el conjunto de los programas europeos analizados fueron tratados 4.407 sujetos y 1.989 más fueron evaluados dentro de los grupos de control o de comparación (Redondo, 1995; Redondo, Garrido y Sánchez-Meca, 1997). Se evaluaron indicadores de efectividad relativos a medidas de ajuste institucional, ajuste psicológico, medidas académicas y laborales, eventuales mejoras en las *habilidades de los sujetos para la interacción social* y la variable *reincidencia*.

Para Santiago Redondo los programas más efectivos fueron los de orientación conductual y cognitivo-conductual, en los que los sujetos tratados mejoraron en más del cincuenta por ciento de los indicadores medidos. Por ello puede afirmarse que muchos de estos programas lograron, en un nivel satisfactorio, sus objetivos. Especial mención merecen los logros obtenidos por estos programas en la disminución de las tasas de reincidencia de los sujetos tratados, reducción que alcanzó el 23%. Esto es,

tras la aplicación de estos programas y a lo largo de un período de seguimiento de dos años, los grupos participantes en los mismos reincidieron un 23% menos que los grupos controles (Redondo, Sánchez-Meca y Garrido).

Para Redondo en la mayoría de los casos, la aplicación de un tratamiento, con independencia de su modalidad, resultó más efectiva que su ausencia. O dicho de otra manera, que intervenir fue más eficaz que no hacerlo: en 50 programas europeos (el 87'7% de todos los estudiados) los grupos de tratamiento aventajaron a los grupos de control o no tratados, mientras que sólo en 6 programas (el 10'5%) sucedió lo contrario. Por ello, una primera conclusión es que en materia de delincuencia cualquier iniciativa puede valer la pena; el trabajo y la acción positiva resultan más recomendables que la inacción, la pasividad y la desesperanza. Los programas aplicados produjeron mejoras sustanciales en la mayoría de los indicadores evaluados. Por un lado, los programas facilitaron el funcionamiento de las instituciones en las que se aplicaron, mejorando el clima social de las mismas y reduciendo sus niveles de violencia. Por otro, lo que es más importante, capacitaron a los delincuentes tratados para una más probable integración social, tras su transición por el sistema de justicia penal.

Como puede comprobarse, a la luz de la más reciente y sistemática investigación, frente a la desesperanzada conclusión inicial de *nada da resultado*, actualmente podemos hacernos eco de una conclusión claramente más prometedora, aunque de pretensiones modestas: los programas de tratamiento aplicados con delincuentes obtienen una efectividad moderada, que según Redondo se sitúa en torno al 12%, lo que incluye un menor pronóstico de reincidencia. Una mejora del 12% favorable a los sujetos tratados supone, si asumimos una reincidencia promedio del 50% en grupos no tratados (esa es la cifra más común en la investigación internacional), una reducción al 38% de la tasa de reincidencia para los grupos tratados.

Pero, además de conocer la efectividad global de las intervenciones con grupos de delincuentes, en la actualidad conocemos también cuáles son las principales características que confieren a los programas una mayor efectividad. Resultaran más efectivos y útiles aquellos programas que reúnan las siguientes condiciones (Garrett, 1985; McGuire, 1992; Antonowicz y Ross, 1994; Redondo, 1995):

• Que se sustenten en un *modelo conceptual sólido*. Es decir, que se fundamenten en alguna teoría explicativa de la conducta delictiva suficientemente comprobada.

• Que se trate de programas *cognitivo-conductuales*—que abordan los modos de pensamiento de los delincuentes y su afrontamiento de los procesos de interacción— y *conductuales*—que manipulan las consecuencias y otros determinantes ambientales de la conducta— o *familiares*—que promueven cambios en la dinámica familiar y afectiva más cercana a los sujetos—.

• Que sean *estructurados, claros y directivos*. Contrariamente a esto, los programas de cariz *no directivo* han fracasado reiteradamente con los delincuentes.

• Que el tratamiento se aplique *con integridad*. En otras palabras, que se lleven a cabo, en los momentos previstos, todas y cada una de las acciones planificadas.

• Se relaciona con la efectividad la *mayor duración e intensidad* de los programas.

• Que se dirijan, por encima de todo, a cambiar el *pensamiento*, los *estilos de aprendizaje* y las *habilidades* de los delincuentes.

• Resultan más efectivos los programas *multifacéticos*, esto es, aquéllos que incorporan en su desarrollo diversas técnicas de tratamiento.

Para finalizar este apartado nos referiremos a la frecuente polémica sobre las prisiones y la rehabilitación de los delincuentes: ¿Deben endurecerse las penas de prisión o aplicarse programas de rehabilitación?. De los estudios indicados resultó contraproducente, en términos de reincidencia y de otros indicadores de efectividad, el mero endurecimiento regimental—o *prisión de choque*— que había sido aplicado en uno de los programas revisados.

McGuire se pregunta ¿Cuál es el efecto global del tratamiento sobre los delincuentes?. Llegando a la conclusión que utilizando la ponderación de los resultados de numerosos trabajos de evaluación el efecto medio del tratamiento puede situarse entre el 15% y el 20%, en términos de reducción de la tasa de reincidencia para los grupos de delincuentes tratados en comparación con los no tratados, como vemos muy próximas a las valoraciones efectuadas por Redondo en su revisión de 57 programas de tratamiento realizado en países europeos que también estaban entorno a un 23% de no reincidencia de los tratados. Según Garrido Genovés hay programas que alcanzan valores de hasta un 40% de reducción de la reincidencia

Estamos de acuerdo con McGuire cuando afirma que si la criminalidad puede reducirse en torno a una quinta parte en términos de coste-beneficio económico y es

conveniente invertir en la rehabilitación de los delincuentes, sin olvidar claro está la victimización y otras secuelas que pueden ocasionar los delitos de los no tratados.

También compartimos la idea de Santiago Redondo cuando defiende que el sistema penitenciario de un país desarrollado debe servir para disuadir del delito y proteger a la sociedad de los delincuentes más violentos y peligrosos, pero a la vez debe ofrecer el mayor número de programas de tratamiento específicamente dirigidos a procurar la rehabilitación social de los delincuentes y a reducir sus tasas de reincidencia en el delito.

Capítulo V. Las drogas y la prisión

La presencia de la droga en prisión no es un fenómeno nuevo porque el consumo de drogas es, desde hace mucho tiempo, una pauta propia de la subcultura criminal, a la que pertenece buena parte de la población carcelaria.

El tipo de delincuente más o menos habitual o profesionalizado que se droga, porque así confirma o refuerza su propia condición de asocial, es anterior en el tiempo -y coexiste hoy- con el drogodependiente que incurre en el delito como consecuencia directa o indirecta de su adicción. Para Vicente Garrido, Santiago Redondo y Per Stangeland: «No es fácil determinar de qué forma o formas puede expresarse la relación droga-violencia: ¿es el consumo de drogas el que propicia la actividad delictiva?, ¿es la implicación en el delito la que abre oportunidades de consumir drogas?, o bien ¿existe una reciproca interacción entre estas dos formas de desviación social?».

Por un lado, la evidencia sugiere que la delincuencia generalmente precede al consumo de drogas ilegales y que una sustancial proporción de delincuentes adictos comienza su carrera criminal antes de iniciarse en el consumo de drogas (Harrison, 1992; Pearson, 1992). Pero también es cierto, que una vez envueltos en problemas de droga, muchos drogadictos delinquen por la necesidad económica de mantener su adicción (Harrison, 1992; Pearson, 1992). Por ejemplo, Jarvis y Parker (1989) en Gran Bretaña y Anglin y Speckart (1988) en California, confirman esta última idea.

Estos autores apoyan la conexión droga-delito en adictos a la heroína al observar un mayor número de delitos durante los periodos de mayor consumo y un número más bajo de delitos durante los periodos de abstinencia. Jarvis y Parker (1989) con

una muestra de 46 heroínómanos (29 hombres y 17 mujeres) londinenses, afirman que estos financian su hábito fundamentalmente a través de «delitos adquisitivos» (robo en tiendas o comercios, robos domésticos, fraudes, robo de coches...). Estos consumidores, de alarmante incremento a finales del siglo XX, eran jóvenes, desempleados y de clase trabajadora; de los 46 sujetos, 39 de ellos tenían menos de 29 años (91%) y 25 (54%) entre 21 y 24 años; el 80% estaba desempleado.

Anglin y Speckart (1988) señalan que aunque cometer delitos contra la propiedad generalmente precede a la carrera adictiva, después de que la adicción se consolida, el incremento en el consumo de drogas lleva parejo similares niveles de delitos contra la propiedad. Con un grupo de 67 hombres, pacientes de metadona, observaron que con altos niveles de consumo, se producían más delitos contra las personas y un mayor número de arrestos que durante periodos de bajo consumo. Por ello, algunos estudios han mencionado que participar en tratamientos de metadona produce reducciones significativas de la actividad criminal: los delitos contra la propiedad y los de tráfico de drogas bajan sustancialmente cuando los adictos delincuentes reciben tratamiento (Anglin, Brecht y Maddahian, 1988; Speckart y Anglin, 1986).

La presencia de la droga en la prisión, como ya hemos dicho, es un fenómeno relativamente antiguo, si bien agravado actualmente por la mayor intensidad, diversidad y extensión.

Lo verdaderamente cierto es que las drogas estaban ya en prisión antes de que fuesen de uso generalizado en la calle. Pero aunque no hubiese sido así, lo que si está claro es que si actualmente la droga está efectivamente en la calle, es normal que también esté en la prisión ya que los centros penitenciarios no son un ámbito rigurosamente cerrado y aislado del mundo exterior y, afortunadamente, cada vez menos, por lo cual existen unos «canales de comunicación» susceptibles de facilitar la entrada de la droga a la cárcel: permisos de salida, paquetes de entrada, comunicaciones íntimas, personal penitenciario y no penitenciario que entra y sale constantemente, etc.

Por tanto, el consumo de drogas no sólo forma parte de la subcultura criminal sino también de la subcultura carcelaria. La droga constituye un instrumento de retraimiento o evasión, es decir, un vehículo para escapar del medio en el que se vive,

de los valores de la cultura dominante y de la red de normas que rigen y programan la vida en prisión. La droga le sirve también al preso para reforzar su radical oposición a la microsociedad carcelaria. El consumo de drogas es el síntoma de una actitud de rechazo hacia el medio hostil y despersonalizador en que, a veces, se convierte la cárcel.

El acceso de los internos a las drogas obstaculizan y malogran decisivamente la resocialización. Por esto y por la capacidad de estas sustancias para desencadenar accesos de violencia y conductas agresivas, influye en las revueltas y motines de las prisiones.

En las prisiones, al igual que en la calle, existen organizaciones mafiosas. En ellas conviven consumidores y traficantes, con lo que la explotación continúa en el ámbito penitenciario. En éste están, por un lado, los que se drogan por ser delincuentes o los que han llegado a ser delincuentes precisamente porque se drogan y, de otro, los que promueven o se aprovechan de la dependencia o querencia de los primeros. Esta coexistencia favorece la aparición de auténticas organizaciones criminales o la introducción en las mismas de grupos que ya operan en la calle.

Se dice que las drogas circulan por las prisiones con tanta o mayor facilidad que por el exterior de las mismas. Esto es, evidentemente, falso pues, existe un mayor control dado que es un medio cerrado y vigilado que dificulta su tráfico si bien hay que reconocer que puede haberlas, como en cualquier parte de la sociedad.

Se trata de concebir los contactos de los internos con el exterior con un mayor control, es decir, es necesaria una política capaz, si no de erradicar totalmente, al menos, de reducir su presencia a límites aceptables.

Las drogas son consumidas por gran parte de los presos. Muchos de ellos son consumidores y mantienen su consumo como mecanismo de adaptación y de supervivencia en la cárcel. Alrededor de la mitad de los reclusos son drogodependientes.

La reincidencia en el delito y el número de ingresos en prisión es proporcional al consumo de drogas. Los drogodependientes ingresan en prisión muchas más veces que los no consumidores. La droga es causa fundamental de muchos de los delitos

actuales en España, bien por necesitar consumirla (toxicómanos), bien porque se utiliza para obtener un fin lucrativo (traficantes). Por ambos motivos hay en prisión un 75% de presos.

La droga en prisión es fuente de continuos problemas: el consumidor quiere obtenerla al precio que sea, el vendedor cobrar deudas, el funcionario la busca para incautarla...

Así pues, muchos de los enfrentamientos entre reclusos, y entre éstos y los funcionarios tiene su origen en las drogas. Evidentemente, las prisiones actuales sin la droga serían otra cosa; el tipo de vida y la relación sería diferente, al igual que ocurre en el medio social libre: llegan hasta a matar por una pequeña dosis.

Tratamientos de drogodependientes.

Es aceptado de forma generalizada que los centros penitenciarios no son el lugar adecuado para los toxicómanos ni para el tratamiento su drogadicción, pero debido a que muchos internos pasan largos periodos de tiempo en prisión, la permanencia en la misma puede ser aprovechada como «*tiempo útil*» para que se produzca el abandono progresivo del consumo y conseguir con ello la reinserción a que se refiere el artículo 25.2 de la Constitución.

Tal es la importancia de este tema que el Defensor del Pueblo en sus informes se refiere constantemente al mismo. Así, en el de 1998 recomienda como se «ha señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de que la Administración penitenciaria posibilite que los internos tengan acceso a tratamientos rehabilitadores. Progresivamente se va extendiendo y generalizando la puesta a disposición de los internos de programas de apoyo, información, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos, no obstante se debe continuar trabajando en la línea de ampliar los tratamientos y facilitar que lleguen a un mayor número de internos... Junto a una mayor variedad de tratamiento y la extensión a un mayor número de usuarios, también se ha de hacer hincapié en la necesidad de que se establezcan los controles precisos para evitar que puntuales fracasos de estos programas pongan en peligro su continuidad. Asimismo, se hace preciso que estas actuaciones, que van dirigidas fundamentalmente a la protección de la salud de los internos, estén incardinadas en su programa de tratamiento penitenciario como un factor más del mismo».

En relación con este tema ya la Circular 5/1995, sobre política global de actuación en materia de drogas en Instituciones Penitenciarias, establecía que «no puede quedar ajena la institución penitenciaria, que debe desarrollar todas sus potencialidades internas para que, haciendo frente a la obvia limitación de recursos y en sintonía con la política global desarrollada por las Administraciones públicas en el marco del Plan Nacional sobre Drogas, defina una política de intervención con drogodependientes privados de libertad, que descienda a los aspectos más concretos de una población a la que el hecho de desestructurar y despersonalizar de su adición se le une la profunda limitación que como persona representa su pérdida de libertad y su condición de marginalidad. Esta Política Global de actuación en materia de drogas en instituciones Penitenciarias encuentra su marco de referencia en los derechos que asisten a las personas privadas de libertad, contemplados en la Constitución Española y en la Ley Orgánica General Penitenciaria, y su objetivo no puede ser otro que *rehabilitar terapéuticamente la entrada en prisión del drogodependiente*, posibilitar la continuidad del proceso rehabilitador en los toxicómanos que lo hubieran iniciado, estimular el inicio en la rehabilitación de aquellos sujetos que no hubieran tenido previamente contactos serios con dispositivos terapéuticos, dificultar en la medida de lo posible la hipermarginación del drogodependiente privado de libertad, e impulsar en aquellas personas en las que su condición jurídica, penitenciaria y personal lo permitan, la derivación a dispositivos comunitarios para el cumplimiento de la condena. Objetivos que son compartidos por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus «Criterios de Actuación» refundidos y aprobados en septiembre de 1993».

La Memoria de 1998 relativa los Programas de intervención con drogodependientes en centros penitenciarios del Servicio de Drogodependencias de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria admitía que aproximadamente el 50% de la población reclusa era drogodependiente. En el año 2001 el consumo ha subido hasta el 60%, llegando en algunos centros penitenciarios hasta el 80% de los internos, esto hace que en España sea el segundo país europeo con más presos toxicómanos. Como ya hemos visto la condición de drogodependiente y número de entradas en prisión es directa y proporcional. Las personas con problemas de toxicomanías reingresan más en la cárcel que las que no las tienen. La cárcel y la droga van íntimamente unidas, por tanto el tratamiento de la drogodependencia es esencial si se quiere evitar no sólo la comisión de delitos, tanto dentro como fuera de prisión, sino la misma reincidencia en ellos.

Como ya hemos indicado anteriormente, el artículo 25.2 CE establece 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». La prevención especial como fin de la pena, o con más precisión, su concepción como mandato del constituyente al legislador ordinario, mandato no excluyente de otras funciones de misma (TC SS 150/1991, de 4 Jul.; 119/1996, de 8 Jul.; 19/1988, de 16 Feb.; 28/1988, de 23 Feb. y 55/1996, de 28 Mar.) conecta con el tratamiento penitenciario, el cual, como señala el art. 59 de la LOGP 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.

Como dice De Marcos Madruga «partiendo del gran problema de las drogas y su estrecha relación con la delincuencia, y, por otro lado, del objetivo rehabilitador de la pena, en la medida en que se actúe en el ámbito de las drogodependencias, se conseguirá un importante avance para la reintegración a la sociedad del individuo y evitar con ello la reincidencia en el delito». Así pues, el tratamiento de deshabitación en prisión afecta tanto a la salud del interno como a su tratamiento penitenciario.

Desde el punto de vista sanitario, la Administración tiene el deber de velar por la vida, integridad y salud de los internos, art. 3.4 LOGP. Desde el punto de vista tratamental (penitenciario), si existe una muy estrecha relación droga-delito, ya se considere primera causa originaria de la infracción penal, ya sobrevenida en la progresión delictual del sujeto, no cabe duda que el tratamiento penitenciario ha de ocuparse de la misma si es que se pretende, de una forma global, posibilitar la efectiva reintegración del sujeto, su normalización social; en esta parte hemos de tener en cuenta la obligación de la Administración penitenciaria de llevar a cabo programas especializados en drogodependencias, como establecen, entre otros, los artículos 116, 117 y 182 del Reglamento Penitenciario.

La actual legislación penal y penitenciaria permiten importantes posibilidades para abordar el problema de las drogodependencias, tanto dentro como fuera de los centros penitenciarios, tanto para condenados a penas de prisión como a medidas de otro tipo (suspensión, tratamiento deshabitación...)

En el ámbito penitenciario, el Reglamento Penitenciario establece varias opciones para ejecutar programas de deshabitación. Estos se asignarán a los internos

que voluntariamente quieran realizarlos, teniendo en cuenta su perfil. Pueden ser de las siguientes modalidades:

- 1) El art. 115 RP posibilita para grupos determinados de internos, cuyo tratamiento lo requiera, organizar en los Centros correspondientes programas basados en el principio de *comunidad terapéutica*. Sistema cuya organización que se caracteriza por la importancia que el tratamiento alcanza, hasta el punto que la Junta de Tratamiento que esté al frente de la misma asume las funciones que tienen atribuidas el Consejo de Dirección y la Comisión Disciplinaria del Centro, con exclusión tan sólo de las que se refieran a los aspectos económico-administrativos.
- 2) El art. 116 RP regula los *programas de actuación especializada*. Este artículo establece la obligación de la Administración de ofertar a todo interno con dependencia de sustancias psicoactivas que lo desee, debe tener a su alcance la posibilidad de seguir programas de tratamiento y deshabituación, con independencia de su situación procesal y de sus vicisitudes penitenciarias (sea preventivo o penado).

El art. 117 RP regula las *medidas regimentales para la ejecución de programas especializados para penados clasificados en segundo grado* para los internos clasificados en segundo grado de tratamiento que presenten un de baja peligrosidad social y no ofrezcan riesgos de quebrantamiento de condena, quienes podrán acudir regularmente a una institución exterior para la realización de un programa concreto de atención especializada, siempre que éste sea necesario para su tratamiento y reinserción.

Esta medida requerirá haber sido planificada con el interno por la Junta de Tratamiento y estará condicionada a que aquél preste su consentimiento y se comprometa formalmente a observar el régimen de vida propio de la institución y las medidas de seguimiento y control que se establezcan en el programa, que no podrán consistir en control personal por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

La duración de cada salida diaria no excederá de ocho horas, y el programa del que forme parte requerirá la autorización del Juez de Vigilancia. Si el programa exigiera salidas puntuales o irregulares, la autorización corresponderá a la Dirección General IIPP.

La Junta de Tratamiento realizará la coordinación necesaria con la institución par el seguimiento del programa.

La participación en el programa podrá ser revocada por decisión voluntaria del interno, por el incumplimiento de las condiciones establecidas o por circunstancias sobrevenidas que justifiquen esta decisión.

Según el art. 116.2 RP la organización de estos *programas de atención especializada en drogodependencias*, regulados en los reseñados artículos 116 y 117 RP se realizarán por la Administración penitenciaria, dentro del marco establecido en el Plan Nacional sobre Drogas, en coordinación con otras Administraciones públicas o con otros organismos e instituciones debidamente acreditadas.

«Para la realización de programas permanentes relativos a drogodependencias, el Centro Directivo podrá disponer de *departamentos específicos* ubicados en diferentes áreas geográficas para evitar, en lo posible, el desarraigo social de los internos que sigan un programa en ellos» (art.116.3 RP).

- 3) El art. 165 establece la posibilidad de crear *Unidades Dependientes*, determinando que son unidades arquitectónicas (destinadas a internos clasificados en tercer grado), las cuales se caracterizan por estar ubicadas fuera del recinto de los Centros penitenciarios, preferentemente en viviendas ordinarias del entorno comunitario, sin ningún signo de distinción externa relativo a su dedicación que ofrecen servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental.

La gestión se hace de forma directa y preferente por asociaciones u organismos no penitenciarios, sin perjuicio de la participación que la Administración penitenciaria pueda tener en las tareas con personal de ella dependiente y sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que en todo caso le competen.

- 4) Modalidad de cumplimiento en *Unidades Extrapenitenciarias*. Según el citado art. 182 RP el Centro Directivo podrá autorizar la asistencia en instituciones extrapenitenciarias adecuadas, públicas o privadas, de penados clasificados en tercer grado que precisen un tratamiento específico para deshabituación de drogodependencias y otras adicciones dando cuenta al Juez de Vigilancia.

La autorización estará sometida a las siguientes condiciones, que deberán constatar en el protocolo del interno instruido al efecto:

- a) Programa de deshabituación aprobado por la institución de acogida, que deberá contener el compromiso expreso de la institución de acoger al interno y de comunicar al Centro penitenciario las incidencias que surjan en el tratamiento.
- b) Consentimiento y compromiso expreso del interno para observar el régimen de vida propio de la institución de acogida.
- c) Programa de seguimiento del interno, aprobado conjuntamente por el Centro penitenciario y la institución de acogida, que deberá contener los controles oportunos establecidos por el Centro, cuya aceptación previa y expresa por el interno será requisito imprescindible para poder conceder la autorización.

5) Durante la *libertad condicional* también se pueden, incluso se deben realizar programas de deshabituación de drocodependencias de los penados que lo necesiten según establece los arts. 90.2 en relación con el art. 105 CP, pudiéndose imponer, dentro de las reglas de conducta, el seguimiento de un programa de deshabituación. Por lo cual, el art. 195. e) RP establece como uno de los documentos que deben incluirse en el expediente de libertad condicional el *programa individualizado de libertad condicional y su plan seguimiento*. Así pues, si dentro de ese programa si se considera necesario el tratamiento de la drogadicción del penado, la Junta de Tratamiento deberá hacérselo constar al Juez de Vigilancia, que es el encargado de aprobar la libertad condicional, por si estima oportuno decretarle una de *las medidas de los arts. 83 y 96.3 CP*.

Los Jueces de Vigilancia en su reunión de Enero de 2003 establecieron que todo interno que desee un tratamiento de deshabituación se le tiene que proporcionar con independencia de cuál sea su situación penal o penitenciaria (criterio 45) e instaron a la Administración Penitenciaria a que incremente eficazmente los recursos necesarios par completar la actividad que viene desarrollando con los programas de sustitución de opiáceos o de intercambio de jeringuillas.

Vamos a analizar a continuación los programas de tratamiento más utilizados en prisión:

a) Tratamientos de desintoxicación.

Tienen como principal objetivo ayudar a superar el síndrome de abstinencia. Pueden ser de carácter ambulatorio u hospitalario, con utilización de fármacos o sin ellos. En prisión es frecuente utilizar tratamiento con fármacos sobre todo ansiolíticos y el programa de metadona pero no se suele utilizar actualmente la desintoxicación hospitalaria.

b) Tratamientos de deshabituación

Su objetivo es alcanzar la abstinencia. Suelen realizarse con la ayuda de fármacos y/o actividades complementarias, realizándose un seguimiento personal y de apoyo psicosocial. En algunos centros penitenciarios (Madrid V, Valencia o Villabona) hay módulos que funcionan como comunidades terapéuticas (art. 115 RP), llegando en ocasiones ha ser *cogestionados* con ONGs como Proyecto Hombre o Punto Omega, que aportan personal especializado (psicólogos, educadores, trabajadores sociales, monitores ocupacionales,...) lo cual garantiza una mejor atención y un seguimiento más individualizado de cada interno.

Como ya hemos visto anteriormente, el penado fuera de prisión de forma discontinúa (clasificados en 2º grado) o permanente (clasificados en 3º grado o libertad condicional) puede recibir tratamiento en instituciones extrapenitenciarias para continuar con su tratamiento de deshabituación.

Como ejemplo queremos destacar que desde hace de dos años en el Centro de Cumplimiento del Establecimiento Penitenciario de Valencia se viene desarrollando un programa de tratamiento de deshabituación con sistema de comunidad terapéutica en colaboración con el Centro Valenciano de Solidaridad-Proyecto Hombre. El *módulo mixto* (hombre y mujeres) donde se realiza este programa es de 50 plazas, hasta octubre de 2004 han pasado por el mismo 106 penados, de los cuales 31 (29%) fueron progresados a 3º grado art. 182 RP, siendo regresados 5 de ellos (16%). De estas cifras se pueden sacar algunas conclusiones, entre otras que el programa es de larga estancia puesto que la mayoría de los internos continúan en él mismo dos años después de su inicio y esto hace que la efectividad del tratamiento sea mayor, prueba de ello es que las regresiones son muy reducidas en comparación con penados no tratados. Por tanto recomendamos la creación de más comunidades terapéuticas de

este tipo en el mayor número de centros penitenciarios posibles pues es el tratamiento más similar al que pueden recibir los toxicómanos en libertad.

c) Programa de mantenimiento con metadona.

Prácticamente en todos los países europeos se ofrece algún tipo de tratamiento con metadona.

El tratamiento con metadona, administrado correctamente, es una medicación que sirve para la sustitución del consumo de opiáceos. La metadona ha demostrado con éxito poder retener a las personas en tratamiento, eliminando o disminuyendo mucho el consumo de heroína durante el tratamiento y reduciendo el riesgo de infección por el VIH, y también mejora tanto el estado de salud mental como físico al igual que la calidad de vida de los pacientes y de sus familias, *además de disminuir la criminalidad y la conflictividad en prisión.*

Los programas de metadona requieren del consentimiento del paciente. En general existen dos tipos de programas: los encaminados a la abstinencia total de opiáceos y los de mantenimiento con metadona.

Este tipo de programas están regulados, básicamente, en la Circular 5/1.995 sobre «Política global de actuación en materia de drogas en Instituciones Penitenciarias». En la misma se define la política de drogodependencias a desarrollar en los centros penitenciarios y en concreto en los programas de mantenimiento con metadona (PMM). Se persigue con éstos, por un lado, evitar progresión de la infección por VIH en la población reclusa consumidora, controlando el uso de la vía intravenosa, ya que el mantenimiento de un consumo abusivo de opiáceos así como de prácticas de riesgo (uso de jeringuillas, etc.) incrementa las posibilidades de acelerar el desarrollo de enfermedades concomitantes y su transmisión. Y por otro lado, evitar un incremento del deterioro físico y psicológico, motivado por el consumo abusivo por la utilización de la vía parenteral del tóxico, en pacientes que han desarrollado la enfermedad SIDA y en aquéllos que precisen quimioprofilaxis de tuberculosis y continúen siendo consumidores inveterados. Y como objetivo genérico, sustituir el consumo de heroína de modo abusivo e incontrolado por sustancias menos peligrosas y bajo la supervisión técnico-sanitaria.

A Este tipo de programas también se refiere la Instrucción de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria de 31 de enero de 1997, relativa a la normalización de los tratamientos con metadona.

Desde el año 1992 que comenzaron los primeros programas de mantenimiento con metadona en el que fueron atendidos 90 internos, pasó a 18.899 en el año 1999, y actualmente la cifra es mucho mayor. Como ejemplo en el Establecimiento Penitenciario de Valencia sobre un total de 2382 internos/as, en el tratamiento con metadona hay 358 internos/as lo representa el 15% de toda la población, de los cuales 52 son mujeres lo represente el 14,5%, siendo un 20% de todas las mujeres las están en tratamiento, mientras que de los hombres lo están el 15,42%. Es destacable que 132 de los internos con metadona provenían de libertad con este tratamiento, lo cual quiere decir que la prisión facilita la continuidad del mismo, si bien sería aconsejable aprovechar el ingreso para derivarlos a otros programas de deshabituación, si es posible.

Lo lamentable de este programa es que siendo multidisciplinario en la mayoría de los casos se queda en la sola ingesta de la dosis correspondiente sin que haya un tratamiento psicológico adecuado de apoyo y seguimiento, lo cual hace peligrar la eficacia del mismo.

d) Programas de intercambio de jeringuillas

El reparto e intercambio de jeringuillas de un solo uso medida recomendada por la ONU, el CDC de Atlanta y la comunidad científica en general así como los movimientos Antisida y la Administración sanitaria.

Los antecedentes legales del programa de intercambio de jeringuillas en prisión son los siguientes:

- 1) En diciembre de 1995 una Proposición no de Ley del Parlamento Vasco instaba al Gobierno Vasco a solicitar a la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios a poner en marcha, con carácter piloto, un programa de intercambio de jeringuillas en uno de los tres centros de la Comunidad Autónoma Vasca.
- 2) En octubre de 1996 el Auto 247 de la Audiencia Provincial de Navarra ordena a la Dirección de la prisión de Pamplona el poner en marcha un programa de

intercambio de jeringuillas como prestación de la Administración Penitenciaria mediante las medidas de asistencias previstas en el Reglamento Penitenciario, bien directamente o a través de los convenios, conciertos o contratos que crea oportunos.

3) Desde el año 1997 el Defensor del Pueblo en respuesta a las sucesivas quejas que le son planteadas insta a la Dirección General IIPP a implantar es tipo de programas.

4) En marzo de 2001 una Proposición no de Ley aprobada por el Parlamento Español insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para implantar la distribución gratuita de jeringuillas entre los reclusos toxicómanos en todos los centros penitenciarios.

5) Algunas comunidades autónomas en su legislación sobre drogodependencias, como Castilla y León, han reseñado específicamente la necesidad de instaurar estos programas en los centros penitenciarios ubicados en su territorio.

La relación jurídica-penitenciaria de las personas privadas de libertad con respecto a la Administración Penitenciaria da lugar a un conjunto de derechos y obligaciones recíprocas. Así pues, La Administración Penitenciaria, según el artículo 3.4 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, tiene la obligación de velar por la vida, integridad y salud de los internos. Como consecuencia de ello, según el artículo 4.2.c establece que los internos tienen derecho «... a que la Administración penitenciaria vele por sus vidas, su integridad y salud...». Para conseguir estos objetivos la citada administración tiene que utilizar aquellas políticas que en materia de salud hayan sido consideradas eficaces para la prevención de enfermedades, así como para la promoción y protección de la salud.

Dado que hay un gran elevado número de personas en prisión que son drogodependientes activos y que muchos de ellos mantienen sus hábitos de consumo por vía inyectada, y dado que está demostrado que el consumo de sustancias tóxicas por vía endovenosa sigue siendo una de las principales variables para la infección por VIH, es necesario potenciar programas que incidan sobre los útiles a emplear para el consumo. En numerosos países y en el nuestro se ha comprobado la gran eficacia de los programas de intercambio de jeringuillas para reducir el riesgo de infección y

reinfección por virus de transmisión sanguínea, como el virus de la hepatitis (VHB y VHC) y de la inmunodeficiencia humana (VIH). Por lo cual es conveniente que se apliquen este tipo de programas en los centros penitenciarios, ya que repercute en beneficio de la salud no sólo de los internos, sino también de la población en general pues estos no van a estar toda su vida en prisión.

Por otro lado, las personas privadas de libertad continúan siendo ciudadanos con los mismos derechos que los que no están en prisión, salvo el derecho a la libertad u otros limitados en sentencia. Así pues, tiene que haber un *principio de equivalencia* que permita acceder a los internos de los centros penitenciarios a aquellos programas de tratamiento de drogodependientes que se estén ejecutando en el medio libre (fuera de prisión).

La Administración Penitenciaria puso en funcionamiento este tipo de programas hace seis años en el Centro Penitenciario de Bilbao en julio de 1997. Esta experiencia se amplió a Pamplona en 1998. Ya en el informe general de la Dirección General de IIPP de 1998 constaba que se llevaron 481 intervenciones mediante este programa de intercambio de jeringuillas. En 1999 se instauró en Tenerife en 1999, y en A.Lama y San Sebastián en el año 2000. A finales del año 2001 ya estaba funcionando en once centros donde se comprobó su eficacia y la viabilidad de este tipo de programa en el medio penitenciario, y por tanto se decidió su implantación en todos los centros penitenciarios en enero 2002.

La Instrucción 5/2001, de 7 de junio del Director General de IIPP reconoce la eficacia de estos programas en el medio social libre y la necesidad de estos en el medio penitenciario como estrategia para proteger la salud personal individual y colectiva. En la citada instrucción se establece que este tipo de programas se van a ir aplicando de forma progresiva en todos los centros penitenciarios dependientes de la Administración Central. El objetivo era que durante el año 2002 ya estuviesen en funcionamiento en todas las prisiones, esto no fue así pero sí es cierto que se fue extendiendo progresivamente a todas las prisiones de España, estando actualmente implantado en todas ellas.

El único impedimento legal para la implantación de estos programas era que *la jeringuilla es un objeto prohibido* en casi todos los centros penitenciarios con lo cual si un interno era sorprendido con una podía ser sancionado por comisión de una

falta grave del artículo 109-f del Reglamento Penitenciario de 1.981 (posesión de objetos prohibidos por las normas de régimen interior).

La instrucción del Director General de I.I.P.P. de fecha 5 de junio de 1.998 establecía que debería considerarse como objeto prohibido las jeringuillas y las agujas hipodérmicas *salvo que formen parte de programas terapéuticos*. Por tanto, desde el momento que se ponga en marcha en cada centro penitenciario el respectivo programa intercambio de jeringuillas se legaliza el uso de las mismas, y ningún interno puede ser sancionado por su uso siempre y cuando sean jeringuillas del procedentes del citado programa.

Para evitar cualquier duda sobre esta legalidad en la instrucción 5/2001 se ordena que se modificará la norma de régimen interior que prohibía el uso de las jeringuillas quedando permitida la posesión de las mismas en los términos contemplados en los propios programas de intercambio de jeringuillas. Pero legalizar las jeringuillas no equivale a legalizar el consumo de drogas, sobre todo la heroína que es la más consumida inyectada por vía endovenosa, sino que el tener droga continua siendo una falta grave contemplada en el citado artículo 109-f. Para que quedase claro esta situación la citada instrucción determina que aún cuando se pongan en marcha estos programas de intercambio de jeringuillas y se autorice la posesión de jeringuillas, no se deben modificar ninguna de las otras normas que se hallen vigentes. Con lo cual en todas las prisiones de nuestro país sigue siendo objeto prohibido las sustancias tóxicas y los estupefacientes.

Llegados a este punto en el que, por un lado, se autoriza el uso de las jeringuillas y, por otro lado, en la propia Instrucción 5/2001 se hace mención al principio de equivalencia que debe haber entre la vida en prisión y la vida en libertad ¿por qué no autorizar el consumo de drogas en prisión?. Si el consumo de drogas en el medio social libre de nuestro país no esta penalizado ¿por qué no autorizarlo en la cárcel?.

Todos sabemos que los nuevos programas de tratamiento de drogodependientes activos de alto umbral, es decir, de aquellos que no pueden abandonar el consumo y que han fracasado en todo tipo de programas de rehabilitación, defienden el uso de la de la administración de la heroína a determinados heroínómanos. Con lo cual sería conveniente que en prisión no sólo se permitiese la posesión de jeringuillas sino también de sustancias, como la heroína, de no ser así los internos se seguirán inyectando

sustancias mucho más perjudiciales para su salud. Seguramente habrá que esperar tiempo para que la posesión de drogas para el propio consumo en prisión no esté sancionado, pero tampoco mucho porque el *principio de equivalencia* citado debe primar sobre cuestiones regimentales y penitenciarias.

En octubre de 2001 la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria establece que a partir de enero de 2002 el programa debe ser efectivo en todos los centros penitenciarios.

En marzo de 2002 se realiza y distribuye en los centros penitenciarios el «Programa Marco sobre el intercambio de jeringuillas en el medio penitenciario», autorizando que cada centro penitenciario elabore su propio programa pero ciñéndose a las directrices generales del citado programa marco que es de carácter *estrictamente sanitario*.

Hay resaltar la *alta confidencialidad* de la inclusión en este programa, como establece la Ley General de Sanidad y el Reglamento Penitenciario para salvaguardar los datos clínicos y la información sanitaria. Esta claro que esta confidencialidad es un factor clave para el éxito del programa pues si no fuese así los internos pueden tener miedo a que les perjudique su participación en el mismo a la hora de obtener permisos, tercer grado, libertad condicional, etc.. Baste aquí recordar que el artículo 215 Reglamento Penitenciario establece: «Los datos integrados en la historia clínica individual tendrán carácter confidencial... « En esta misma línea el art. 8 RP determina que: « Los datos relativos a la salud... sólo podrán ser cedidos o difundidos a otras personas con el consentimiento expreso y por escrito del recluso afectado o cuando por razones de interés general así lo disponga una Ley».

Este tipo de programa si bien es necesaria su existencia, como ya hemos dicho, no consideramos que sea el más prioritario e importante puesto que hay otros alternativos más efectivos para la deshabitación o para mantenimiento en el consumo de drogas. Se puede considerar que este programa es *residual* y que los internos hacen poco uso del mismo. Como ejemplo podemos citar el Establecimiento Penitenciario de Valencia donde con una población reclusa de 2382 internos sólo hacen uso de este programa 63 internos, es decir el 2,64% frente al 15% que están en el dc metadona.

Las conclusiones que podemos extraer de este programa son las siguientes:

- Se puede realizar en el medio penitenciario.
- Produce cambios que disminuyen los riesgos asociados al consumo de drogas.
- Permite con una adecuada motivación la derivación de los usuarios del programa a otros de menor riesgo y de deshabitación.
- No produce el aumento de drogas (heroína y cocaína) en prisión.
- No da lugar a un mayor consumo de drogas pues antes se utilizaban vías alternativas más perjudiciales para la salud.
- Es posible la coexistencia de este programa con otros de prevención o intervención con drogodependientes.
- No afecta a la seguridad de los centros penitenciarios, puesto las jeringuillas «ilegales» utilizadas por varios usuarios conllevan más alto riesgo de contagio tanto para los internos como para los funcionarios. En relación con ello la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su Instrucción de 10/2002 estima que la «implantación del PJ no plantea inconvenientes graves al desarrollo de la actividad de los funcionarios de prisiones, sino que más bien atenúa y minimiza los riesgos derivados de la utilización de jeringuillas clandestinas».

Capítulo VI. El programa para el control de la agresión sexual (CAS)

Los primeros programas de tratamiento aparecen a mediados de los años sesenta en EEUU. Estos programas iniciales tienen su origen en el enfoque conductual y emplean terapias aversivas para reducir los intereses sexuales desviados. Pero, con el paso de tiempo, se muestra que la terapia aversiva no siempre es efectiva, y por supuesto, genera mala prensa, basta recordar como ejemplo la película «La naranja mecánica».

Dentro de la orientación conductual, uno de los terapeutas e investigadores que con mayor rigor ha trabajado en el área de la intervención con delincuentes sexuales ha sido W. Marshall. Fue el primero en afirmar que no es suficiente con reducir los intereses sexuales desviados, sino que también se debe realizar algún tipo de intervención centrada en incrementar los intereses sexuales apropiados y en proporcionar a los agresores sexuales las habilidades necesarias para poder hacer esos cambios en los intereses. A mediados de los años 70, en EEUU y Canadá, se

extiende la utilización de los programas diseñados por Marshall y su equipo. Estos programas incluían técnicas como: la modificación de la respuesta sexual desviada, la educación sexual, el entrenamiento en habilidades sociales, la mejora de autoestima, el control de la ira, un programa de bebida controlada y otro de instrucciones para utilizar constructivamente el tiempo libre.

Otro de los investigadores que mayor influencia ha tenido en el desarrollo de intervenciones cognitivo-conductuales con los agresores sexuales es Abel. En los últimos 20 años, una de sus contribuciones más importantes fue centrar la atención en las creencias distorsionadas que los agresores sexuales tienen sobre sí mismos, sobre sus víctimas y sobre la sexualidad en general. Pero no sólo llamó la atención científica sobre esas creencias, sino que dio un paso más al ofrecer las primeras pautas sobre cómo modificar esas distorsiones (Abel et al., 1985; Abel y Rouleau, 1989). A partir de incluir en el tratamiento algunos factores cognitivos (distorsiones, creencias y actitudes), los investigadores comenzaron a considerar la posible influencia de otros factores cognitivos, y especialmente, de factores afectivos. Así, a mediados de los ochenta, la mayoría de los programas contienen el desarrollo de empatía hacia las víctimas como uno de los componentes esenciales para la eficacia de la intervención (Abel et al., 1985; Salter, 1988).

Pero quizá el avance más importante en el tratamiento de los delincuentes sexuales durante la década de los ochenta venga de la mano de W. Pithers (1982). El autor adaptó el programa de Prevención de Recaídas del ámbito de las drogodependencias a la intervención con agresores sexuales. Gracias al trabajo de Pithers, Marques y colegas (Pithers, 1990; Marques, Day, Nelson y Miner, 1989), la Prevención de la Recaída se convierte en un parte integral y fundamental de los programas de tratamiento para agresores sexuales.

Durante la década de los 90, aunque se hayan propuesto nuevos componentes de intervención -como es el entrenamiento en habilidades de intimidad (Marshall, 1993)-, la mayoría de los esfuerzos se han centrado en elaborar y perfeccionar los componentes incluidos con anterioridad.

Con delincuentes sexuales se han llevado a cabo dos meta-análisis. El primero corresponde a Gallagher et al. (1999) quienes evaluaron la efectividad de 25 tratamientos psicosociales aplicados a delincuentes sexuales adultos, que en conjunto

obtuvieron un tamaño del efecto de .21. Por su parte, Polizi, McKenzie y Hickman (1999) analizaron 21 programas de tratamiento y obtuvieron una efectividad de .10. Desafortunadamente, el tratamiento de los delincuentes sexuales aplicado hasta nuestros días, aunque está ofreciendo resultados alentadores (Marshall, Jones, Ward, Johnston y Barbaree, 1991; Marshall, Champagne, Sturgeon y Bryce, 1997; Marshall, 1997), estos no son espectaculares.

Es absurdamente simplista creer que endurecer las penas privativas de libertad y confinar más tiempo a los agresores sexuales en prisión permitirá que desaparezcan las fantasías sexuales desviadas y que la probabilidad de cometer otros delitos sexuales disminuirá. Aunque algunos delincuentes sexuales -muy pocos-, padecen un trastorno psiquiátrico por el que no son responsables de sus conductas, la mayoría de los delincuentes que agreden sexualmente a mujeres y niños saben que lo que están haciendo es incorrecto, y por ello, toman precauciones para evitar ser capturados.

Hasta hace pocos años en España, y posiblemente por efecto de los medios de comunicación y de algunas visiones reduccionistas del problema de la agresión sexual, se ha mostrado una imagen social del agresor muy distorsionada, presentándole como un degenerado, un monstruo sin posibilidad de cura. Desde esta visión, cualquier intento por desarrollar un programa de tratamiento para agresores sexuales estaba destinado inequívocamente al fracaso. En nuestras prisiones durante mucho tiempo y hasta principios de los años noventa, la evaluación y predicción del riesgo de reincidencia de los delincuentes sexuales se basó, principalmente, en indicadores de la conducta penitenciaria: faltas disciplinarias, beneficios penitenciarios, trabajo, rendimiento en prisión, etc. No había ninguna preocupación especial sobre este tipo de delincuentes, se actuaba prácticamente igual que como los demás, sin valorar específicamente la posible mayor reincidencia. Pero en los últimos años, y quizá a partir del empuje de acontecimientos realmente dramáticos que provocaron una gran alarma social, como el caso de las niñas de Alcácer (1993) o el caso Olga Sangrador, todas ellas violadas y asesinadas por internos que estaban de permiso, desde diversos ámbitos (psicología, medicina, derecho, criminología, etc.) se comenzó a mostrar una clara preocupación por el tratamiento y la rehabilitación de los agresores sexuales. Este interés también fue manifestado por la Administración Penitenciaria que se fijó en la problemática especial y transcendente de estos delincuentes comenzando a elaborar y llevar a cabo programas de rehabilitación de delincuentes sexuales, influido sobre todo por la citada alarma social que provoca este tipo de delitos. Esta preocupación quedó plasmada en el Reglamento Penitenciario de 1996, estableciendo en el artículo 116.4: «La Administración Penitenciaria

podrá realizar programas específicos de tratamiento para internos condenados por delitos contra la libertad sexual a tenor de su diagnóstico previo. El ingreso en estos programas será siempre voluntario y no podrá suponer la marginación de los internos afectados en los Centros Penitenciarios».

Al igual que el resto de delincuentes, los agresores sexuales deben gozar de los mismos derechos y medidas de reinserción que el resto de internos de prisión. Pero los agresores sexuales, por lo general, no presentan las mismas características y perfiles que otros tipos de delincuentes, y por ello, el tratamiento debe ser específico y dirigido fundamentalmente a su control en el medio abierto para prevenir la reincidencia.

A partir de los resultados de diversas investigaciones sobre las características de los agresores sexuales de mujeres adultas y de menores en nuestro país (Garrido, Gil, Torres, Soler y Beneyto, 1995; Redondo, Garrido, Beneyto y Gil, 1986; Beneyto, 1998), se plantearon desarrollar una herramienta útil para trabajar con este tipo de delincuentes, y así surgió el Programa para el Control de la Agresión Sexual (Garrido y Beneyto, 1994; 1995).

Las dos primeras experiencias piloto fueron realizadas en las prisiones de Quatre Camins y Brians de Cataluña. En Quatre Camins, el programa comenzó en noviembre de 1996 y finalizó en febrero de 1998, completando el programa un total de siete internos. En Brians, se organizaron dos grupos, uno de bajo riesgo cuya duración del programa fue de seis meses (octubre-96 a marzo-97), y uno de alto riesgo que se prolongó hasta finales de diciembre de 1997, completando el programa siete internos también. En 1999, se comenzó a desarrollar en diez centros penitenciarios del resto del Estado, llegando a estar implantado en trece, pero con el paso del tiempo ha ido siendo abandonado por los profesionales que lo iniciaron sin que la Administración Penitenciaria se haya preocupado hasta ahora de sus resultados y de su continuidad.

Según Beneyto Arrojo si bien existen una serie de factores que se relacionan con un buen pronóstico de tratamiento -desco de cambiar, capacidad de crear relaciones cercanas positivas, ajuste familiar, facilidad verbal, no presentar enfermedades mentales, etc. (Kentsmith, 1981), los agresores sexuales, junto con los delincuentes adictos a las drogas, son sujetos cuyos índices de éxito en el tratamiento no son lo elevados que todos deseáramos. Por ello, la participación en el programa no puede nunca considerarse un requisito suficiente para obtener una progresión de grado o la

La evaluación se desarrolla antes, durante y después de la fase de intervención, e incorpora pruebas, tests, autoinformes, ejercicios estructurados y actividades diversas. Por una parte, se pretende obtener una evaluación psicosexual exhaustiva del agresor, y por otra, conocer los precursores tempranos e inmediatos del delito que permiten crear situaciones de alto riesgo, junto con las habilidades de enfrentamiento que el sujeto posee ante situaciones de alto riesgo o que aprende durante el tratamiento.

Según Beneyto Arrojo siguieron las tres grandes áreas que la literatura internacional sobre programas de tratamiento de delincuentes sexuales señala como básicas en todo proceso de intervención. La respuesta fisiológica-emocional propiamente sexual, que guarda relación directa con el acto delictivo que ha llevado al sujeto a la prisión. Se refiere a la modificación del impulso sexual desviado y al desarrollo de conciencia emocional y empatía hacia las víctimas. Un segundo ámbito abarca el conjunto de habilidades con que una persona se enfrenta a su entorno, lo que incluye la capacidad de relación social, el autocontrol ante situaciones estresantes y el conocimiento de su ciclo delictivo para prevenir posibles recaídas. Finalmente, el tercer —y no por ello menos importante— ámbito de intervención se centra en modificar los patrones cognitivos de los delincuentes sexuales. Es decir, el modo erróneo en el que los sujetos interpretan la realidad y se perciben a sí mismos dentro de esa realidad.

Para Beneyto Arrojo este programa pretende incrementar la conciencia del agresor sexual y aumentar el alcance de las elecciones que realiza en relación a su conducta, desarrollando toda una serie de habilidades de enfrentamiento específicas y capacidades de autocontrol que fomentarán una sensación general de dominio o control sobre su propia vida.

Es importante señalar que el marco legal condiciona la intervención, ya que estos agresores son tratados dentro del medio penitenciario, y eso, evidentemente significa que están alejados de las posibles víctimas y de su entorno inmediato. Pero a pesar de iniciar el programa dentro de la institución, es esencial que éste finalice en régimen abierto. La mayor parte de los expertos coinciden en afirmar que se reduce la probabilidad de potenciales víctimas si se proporciona un tratamiento continuado (en 3º grado y libertad condicional) y una supervisión post-libertad, una vez que el sujeto ha regresado a la comunidad. Cada vez más se están implantando en países como Estados Unidos y Gran Bretaña medidas para controlar a los agresores sexuales con posterioridad al cumplimiento definitivo de la pena privativa de libertad aunque estas medidas son más propias de control y vigilancia que tratamientos.

libertad condicional. En la aplicación del programa se deberá valorar cuáles son los factores de riesgo que aparecen en cada uno de los casos, de forma individualizada (constan en el anexo adjunto).

El objetivo principal se centra en ofrecer un programa estructurado para el tratamiento de los delincuentes sexuales que pueda disminuir la probabilidad de victimizaciones subsiguientes, utilizando una serie de técnicas e intervenciones adecuadas que capaciten al agresor sexual para que pueda mantener relaciones sexuales libres de violencia y con parejas adecuadas.

El programa fue elaborado a partir de un detallado y cuidadoso estudio de los diferentes programas de tratamiento que existían en aquel momento —principalmente desarrollados y aplicados en EEUU, Canadá, Nueva Zelanda, Inglaterra y Australia—, para delincuentes sexuales. En este análisis, según Beneyto Arrojo aislaron todos aquellos componentes de intervención cuya efectividad ha sido elevada, bien en la disminución de la agresión sexual, bien en su completa eliminación. Con todo ello elaboraron un modelo flexible y adaptado a las diferentes necesidades que la propia evaluación de cada caso concreto podía establecer. También se pretendía comprobar si el programa reunía las características para poder ser llevado a cabo en más prisiones españolas, en términos de aceptación, procedimiento y adecuación a los internos. Creyeron que en contra de las ideas renuentes que han existido tradicionalmente hacia la atención que se presta a los delincuentes sexuales, este grupo de internos puede ser objeto de un programa de tratamiento específico sin que ello provoque dificultades al funcionamiento de la institución o de la propia seguridad de los internos.

El presente programa de intervención tiene su fundamentación teórica en el modelo explicativo de la delincuencia sexual postulado por Marshall y Barbaree (1989). Además presta especial atención a la confrontación de los patrones cognitivos pro-delictivos del modelo de estilo de vida criminal de G.D. Walters (1990), y mantiene la estructura de Prevención de la Recaida para delincuentes sexuales propuesta por W. Pithers (1990).

En la aplicación del programa existen dos fases claramente diferenciadas: fase de evaluación pormenorizada de cada uno de los internos que van a participar voluntariamente en el programa, y fase de intervención en la que se aplica un programa de acción. La evaluación nos permitirá conocer y determinar las necesidades de tratamiento y la motivación hacia el mismo.

Es esencial para comenzar para el tratamiento que el agresor manifieste su deseo de cambiar, reconozca el delito y muestre un nivel aceptable de motivación para el tratamiento.

Dentro del campo del tratamiento de la delincuencia sexual, W.D. Pithers fue uno de los primeros en adaptar el concepto de Prevención de la Recaída (PR) -una modalidad de tratamiento inicialmente desarrollada para mejorar el mantenimiento del cambio en drogodependientes- en el tratamiento de delincuentes sexuales, y desde entonces, la mayoría de los programas en Norteamérica utilizan el enfoque PR (Laws, 1989).

Desde la perspectiva de la prevención de la recaída, los delitos sexuales no son hechos aislados que ocurren sin más, no son actos criminales típicamente impulsivos, sino que más bien son la culminación de una larga cadena de acontecimientos. La Prevención de la Recaída (reincidencia en el delito sexual) propone que muchas de las circunstancias que predisponen al delito pueden ser anticipadas. Por ello, el objetivo de este programa se centra en ayuda a los delincuentes sexuales, fundamentalmente, a:

- Identificar adecuadamente los precursores de delitos que se incluyen en sus procesos de recaída. Es decir, todos aquellos factores y situaciones de alto riesgo que anteceden o acompañan al delito, y que disminuyen su capacidad de autocontrol adentrándose un paso más en su proceso de recaída.
- Planear, desarrollar y practicar las respuestas de enfrentamiento adecuadas para cada uno de sus factores y situaciones de alto riesgo, que les permitan evitar el proceso de recaída y mantenerse en el compromiso de la abstinencia.

Los delincuentes sexuales deben aprender que prevenir la recaída es un proceso continuo en el que deben tomar un papel activo y vigilante.

La mayoría de expertos consideran que el sexo no es el factor principal de la agresión, sino que es un componente más. Pero existen otras motivaciones y circunstancias que juegan un papel importante en la génesis del delito sexual.

Para los delincuentes sexuales el sexo es una manera de afrontar los problemas que no saben resolver de otra forma (Cortoni et al., 1996). En este intento por resolver o escapar de los problemas, los delincuentes utilizan tanto parejas y prácticas sexuales apropiadas como parejas inadecuadas y sexo desviado (Marshall, 1999).

El programa CAS pone especial atención en ayudar al delincuente sexual a:

- Reconocer las decisiones y condiciones que le sitúan en riesgo de reincidencia
- Planear, desarrollar y practicar un rango de respuestas de enfrentamiento a las situaciones y elementos que ha identificado como de alto riesgo
- Reestructurar su interpretación de los impulsos.
- Desarrollar estrategias para reducir la probabilidad de que un fallo provoque una completa y total recaída.
- Incrementar su empatía hacia la víctima y modificar las distorsiones cognitivas que probablemente facilitarían la futura victimización.
- Realizar modificaciones de estilo de vida diseñadas para promover una abstinencia continuada.
- Aprender que prevenir la recaída es un proceso en curso en el que debe tomar un papel activo y vigilante.

Ya que en este programa se trata de cambiar patrones de vida que están bien instaurados, así como de modificar directamente el patrón excitatorio de la conducta sexual y las distorsiones cognitivas que sustentan la permisividad en la agresión sexual, es comprensible que el tratamiento necesario sea intenso y prolongado. Por lo que se estima conveniente una duración aproximada del programa de doce a dieciocho meses en la aplicación del programa, con un trabajo diario de tres a cinco horas.

Un aspecto determinante es la *voluntariedad* del tratamiento. En nuestro país el agresor sexual sólo participará en el tratamiento si lo desea; no se le puede obligar a ello. Los candidatos a participar en el programa lo hacen de forma voluntaria, conociendo con exactitud la finalidad y objetivos del programa CAS, y anulando todas aquellas expectativas irrealistas con respecto a su situación penitenciaria. La voluntariedad es un factor de buen pronóstico en el tratamiento, pero no por ello deberíamos rechazar que exista la posibilidad de iniciar un tratamiento de forma obligada y durante el mismo, poder trabajar adecuadamente con el agresor y facilitar así su rehabilitación.

Si un delincuente sexual que ha recibido tratamiento (y que anteriormente consideraba a sus víctimas como «objetos para usar y tirar») ha adquirido empatía y compasión por las víctimas de abuso sexual, y especialmente, por las suyas propias, podría disminuir la presencia de fantasías evocadoras de agresión sexual, y así reducir la posible reincidencia.

Lösel y Schumucker (2001) examinaron los resultados de siete meta-análisis realizados con el objetivo de comprobar la efectividad de los tratamientos destinados a los delincuentes sexuales, estando la no reincidencia entorno a un 10% de los tratados y llegando a la conclusión de que los tratamientos de la modalidad cognitivo-conductual y de prevención de recaída parecen ser los más efectivos.

Como defensores de la continuidad del tratamiento en tercer grado y en libertad condicional queremos hacer referencia a la aplicación del programa CAS en la prisión abierta de Barcelona hasta el enero de 2003 intervinieron en el mismo 22 penados que habían realizado este mismo programa en sus centros de cumplimiento (Brians y Quatre Camins), de ellos cuatro fueron regresados a 2º grado por cometer diversas infracciones, doce obtuvieron la libertad condicional, uno la definitiva, otro quebrantó durante un permiso y dos más fueron trasladados a otros centros abiertos. De los 22 penados sólo 3 reincidieron, lo que representa el 13,6 % hasta la citada fecha. Todo ello nos indican unos datos muy prometedores.

Respecto a la aplicación del programa en una prisión de régimen ordinario (segundo grado) queremos reflejar el programa que se viene efectuando en el Centro de Cumplimiento del Establecimiento de Valencia desde 1999. Han pasado por el mismo 30 penados, de los cuales 8 continúan en prisión, 6 fueron progresados de grado no habiendo sido regresado de grado ninguno y 8 fueron excarcelados en libertad definitiva, sólo uno de éstos ha reingresado en prisión por un delito de malos tratos en el ámbito familiar, la víctima fue la madre y su actividad delictiva está vinculada al alcoholismo.

Conclusiones

- Con el programa CAS se comenzó a «normalizar» el tratamiento de los delincuentes sexuales en la institución penitenciaria. Los internos no han sufrido psicológicamente por la experiencia, al contrario, el resto de los internos ha aceptado el hecho de que también los delincuentes sexuales merecen atención cualificada por parte de los -profesionales. Ello ha tenido un doble efecto. Primero, otros delincuentes sexuales han solicitado formar parte de próximos programas de tratamiento. Segundo, los internos del programa ampliaron su relación social dentro de sus módulos sintiéndose menos objeto de atención. Por tanto el programa no produce efectos «estigmatización» en los internos. Al contrario da lugar a

una «normalización» de la integración en el Centro de los internos tratados. Con anterioridad el aislamiento de este tipo de penados era mayor.

- La importante función terapéutica del hecho de trabajar en grupo, al disponer de un espacio para expresarse con libertad y compartir muchas situaciones. Esto último les permite comprobar que hay otras personas con biografías, conductas, y pensamientos similares. El trabajo en grupo permite contrastar y analizar diferentes situaciones, además del aspecto afectivo que supone sentirse acompañado en proceso psicológicamente muy costoso.
- El hecho de participar en el programa sirve para que cada uno tenga la disposición de revisar con frecuencia su estado de ánimo, sus pensamientos y sus conductas, aumentando con ello el autocontrol.
- Algunos internos han de ser cribados previamente, ya que quizás su desarrollo sociocognitivo es muy deficiente en relación a los demás. Por ejemplo, puede tener sentido crear grupos que presenten carencias sustantivas en empatía y manipulación, o con otras palabras, separar a los delincuentes sexuales psicópatas de los que no lo son. Siempre se está demandando por la sociedad, por expertos y por los propios profesionales penitenciarios la necesidad de saber qué internos son verdaderamente psicópatas. Consideramos necesario que la Dirección General de IPP se implique e impulse esta iniciativa para detectar a los internos con este perfil que son los que tarde o temprano ponen en «cuestión» los programas de tratamiento cuando reinciden en delitos que crean gran alarma social. Por otro lado, si se detecta quienes son pueden recibir un tratamiento más adecuado a su personalidad y a su trayectoria delictiva. En esta línea la Resolución (A-44/86) del Parlamento Europeo recomienda que los Estados obtengan evaluaciones médicas, psiquiátricas y psicológicas lo más detallada posibles antes de que los penados salgan de prisión con el fin de reducir el riesgo de nuevos ataques contra otras personas puesto que la mayoría de los agresores sexuales son reincidentes.
- El programa produce cambios en los sujetos. Se ha detectado atendiendo tanto a informes subjetivos como a datos cuantitativos de los tests. El hecho de poder ser capaces de dar una explicación a cómo se han sucedido los hechos (sus delitos y otros elementos de sus vidas) les tranquiliza y le predispone a iniciar unos cambios que, ahora sí, *entienden que dependen de ellos*.
- Los internos tratados muestran mejoras sustanciales en habilidades de comunicación y otras variables psicológicas: disminuye su temor a la relación interpersonal, disminuyen sus obsesiones y fantasías sexuales desviadas, decrece su actitud hostil hacia las mujeres y las distorsiones cognitivas e incluso el consumo de alcohol durante

las excarcelaciones. Sin embargo, el grupo control no observa ninguna mejora respecto a estos cambios. Todo ello puede frenar la reincidencia en este tipo de delitos.

Todos los profesionales implicados en el programa destacan unánimemente que el apoyo y supervisión en la comunidad es un factor crítico en la evitación de la reincidencia. Los programas para delincuentes sexuales en las prisiones deberían establecer qué objetivos serían necesarios lograr en esa tarea de apoyo y seguimiento, dentro de unos márgenes de riesgo asumibles, y actuar en consecuencia. Podrían elaborarse programas comunitarios de riesgo mínimo, medio y elevado, estableciendo los permisos, la clasificación y la libertad condicional en función de esa valoración.

El programa ha puesto de relieve que algunos de los sujetos tratados siguen manteniendo una elevada probabilidad de reincidencia. Nuestra propuesta es que los delincuentes sexuales sistemáticos reciban evaluaciones periódicas que permitan ir registrando su posible progreso, valorando de modo muy cuidadoso todo lo relacionado con permisos y contacto con la comunidad.

En general tanto los profesionales que han aplicado el programa como los internos dan una valoración positiva general.

Aquí consideramos oportuno volver a incluir las conclusiones de las Primeras Jornadas de la Asociación de Técnicos de IIPP (ATIP) celebradas en el año 2.000, donde se abordó el tema la «Intervención con delincuentes contra la libertad sexual» puesto que las consideramos vigentes actualmente:

Primera.- Es necesario el tratamiento de estos delincuentes, por las siguientes razones:

- a) Por así exigirlo nuestro texto constitucional, la LOGP y su reglamento (art.116.4).
- b) Por la alarma social que genera. Es la propia sociedad la que demanda que estos internos sean tratados para su rehabilitación.
- c) Un número considerable de internos condenados por este tipo de delitos solicitan intervención terapéutica para su recuperación.
- d) Es fundamental el tratamiento de este tipo de delincuentes para evitar posibles futuras victimizaciones, porque la mera permanencia en prisión durante largos periodos de tiempo no es garantía de rehabilitación.

Segunda.- La Dirección General de IIPP puso en funcionamiento en 1.999 un programa para el tratamiento y rehabilitación de este tipo de delincuentes en un determinado número de centros penitenciarios que, posteriormente, se amplió a otros más. No obstante, sería deseable su implantación en todos los centros que acojan internos de esas características, a fin de evitar su desarraigo social, conforme previene el art. 12 de la LOPG, ya que este programa es fundamental el apoyo social y/o social.

Tercera.- Es necesario que al frente de los programas haya, en cada centro, un psicólogo, por ser el profesional más idóneo para llevarlo a cabo. Si bien es importante que cuente con la colaboración de otros profesionales (educadores, trabajadores sociales, juristas...).

Cuarta.- La realización de este tipo de programas conlleva una gran inversión de tiempo por parte de los profesionales que los llevan a cabo que deben detraer el tiempo que dedican a otras funciones que no les ha sido eximidas. Esto supone, en muchas ocasiones, la dedicación al mismo en su tiempo libre.

Quinta.- Se evidencian en algunos centros la falta de medios tan básicos como el lugar donde realizar las sesiones de intervención, así como la carencia de recursos tecnológicos (TV, vídeos, grabadoras, etc.).

Sexta.- Cabe mencionar el apoyo que está recibiendo el programa desde el ámbito universitario, contando con la ayuda de profesores y alumnos.

Séptima.- En algunas Comunidades Autónomas, este tipo de intervención no está contando con el apoyo de Asociaciones y ONGs de ayuda a las víctimas de este tipo de delitos, porque entienden que es un problema que les es ajeno. Por el contrario, en otras Comunidades estas Asociaciones y ONGs colaboran y prestan respaldo al programa porque entienden que el tratamiento es fundamental para evitar futuras victimizaciones.

Octava.- En cuanto a los profesionales al frente de este programa, si bien en sus inicios encontraron apoyo por parte del Centro Directivo, existe actualmente cierta desmotivación ante la falta de respaldo en determinadas situaciones que se van produciendo a lo largo del programa, sobre todo si tenemos en cuenta la gran implicación personal que en este tipo de programas se produce por parte de los profesionales que lo realizan.

Novena.- Si bien la realización del programa no debe suponer la concesión automática de permisos, progresiones de grado u otros beneficios penitenciarios, para aquellos internos que lo estén finalizando o lo han acabado ya, y en los que la situación penal y penitenciaria lo permita, habría de facilitarles su progresiva incorporación a la sociedad.

Décima.- Es necesario que se evalúen los resultados obtenidos en la intervención con este tipo de internos por parte de profesionales ajenos a la IIPP, para que la evaluación sea más objetiva.

Anexo: Factores de riesgo y de pronóstico favorable

Debido a su importancia de cara a un pronóstico respecto a permisos, tercer grado y libertad condicional, creemos importante recoger los **factores de riesgo en la reincidencia** de los agresores sexuales teniendo en cuenta los resultados de la literatura científica en esta materia:

- 1.- Violencia en la realización del delito.
- 2.- Acciones excéntricas, rituales, fantasías desviadas abundantes, pornografía.
- 3.- *Haber cometido otro u otros delitos sexuales previos.*
- 4.- Existe evidencia de psicopatología (especialmente psicosis o deficiencia orgánica).
- 5.- Niega ser responsable del delito, o bien lo racionaliza.
- 6.- No quiere ser tratado o participa en programas sin motivación.
- 7.- Pobres recursos personales (baja competencia social: aislamiento social, pobreza extrema, falta de habilidades de relación interpersonal).
- 8.- Poca capacidad verbal.
- 9.- Incapacidad para aprender de la experiencia.
- 10.- No tiene ningún control sobre la conducta desviada (alta excitación ante estímulos desviados).
- 11.- Baja excitación sexual ante estímulos adecuados.
- 12.- La agresión no ha sido el resultado de la actuación de algún estresor circunstancial, como matrimonio, emancipación de la familia, etc.
- 13.- *Evidencia de escalada en la gravedad de los delitos sexuales.*
- 14.- Actitudes negativas hacia las mujeres y favorecedoras de la violencia.
- 15.- No vivir con la víctima.
- 16.- Desconocer a la víctima.
- 17.- Presentar varias parafilias.

18.- Antecedentes laborales inestables.

19.- Historia de relaciones personales inestables.

Igualmente, es importante resaltar los **factores que pueden indicar un buen pronóstico** para la rehabilitación de agresores sexuales:

1.- El delito no fue violento.

2.- No hubo rituales.

3.- *Primario.*

4.- Buenos recursos personales.

5.- Reconoce el delito.

6.- Está motivado para el tratamiento.

7.- Capaz de establecer buenas relaciones con personas cercanas

Capítulo VII. Tratamiento de maltratadores en el ámbito familiar

El fracaso del tratamiento penitenciario con respecto a la mayor parte de los delincuentes habituales, personas para quienes el delito es su ambiente natural y su modo de vida, no impide que en algunos casos muy concretos, como es el caso de los maltratadores en el ámbito familiar que el tratamiento educativo (la transmisión de la idea de que agredir, amenazar, acosar a una mujer, incluso a quien él considera su mujer es objeto de desvalor) o médico (desintoxicación de los alcohólicos) pueda tener efecto, máxime si viene acompañado de la amenaza inminente o la inapelable realidad de la privación de libertad por esos mismos hechos y de la constatación de que la sociedad, efectivamente, respalda a las mujeres y reprime y desprecia a los maltratadores.

Hasta hace poco tiempo la prioridad en el tratamiento de la violencia de género ha sido la intervención con las víctimas, pero ésta resulta insuficiente si no se actúa también sobre el agresor ya que hay mujeres que «optan» por seguir viviendo con sus agresores (según Echeburúa en torno al 30% de las mujeres maltratadas por él atendidas), lo cual puede dar lugar a que se reproduzcan las agresiones sobre ellas mismas o sus hijos (lo cual puede ser el caldo de cultivo para que surjan futuros agresores y así se perpetúe el ciclo de la violencia), o también es probable nuevas victimizaciones si el agresor establece relaciones con otras mujeres.

La necesidad de tratamiento ha sido puesta de manifiesto por numerosos organismos e instituciones tanto internacionales como nacionales:

A) - En la Recomendación de la Unión Europea nº R(90)2 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre medidas sociales relativas a la violencia en el seno de la familia (adoptada por el Comité de Ministros el 15 de enero de 1990, en la 431ª Reunión de Delegados de Ministros) se establece entre otras recomendaciones, que es necesario adoptar «Medidas dirigidas a los autores de las violencias»:

- Convendría fomentar las medidas de asistencia para los autores de violencia tras una comparecencia ante el tribunal y una vez que la justicia haya seguido su curso. Estas medidas podrían incluir la formación de grupos de autoayuda mutua y la psicoterapia fuera o dentro de las prisiones.
- Los servicios sociales deberían mantener contacto con los autores de violencia abandonados por su familia, para conocer sus necesidades, hablar de sus dificultades, aportarles consejo y asistencia.
- Habría que fomentar la investigación sobre los métodos terapéuticos y sobre otras medidas que pudieran influir de forma positiva en los autores de las violencias....

B) - La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en septiembre de 1995 aprobó una Plataforma de Acción en la que se determinaron medidas que los gobiernos y las comunidades deberían adoptar en al lucha contra la violencia contra la mujer, y entre otras, se estableció:

- La experiencia lograda en algunos países demuestra que se puede movilizar a la mujer y al hombre en la lucha contra la violencia en todas sus formas, y que se pueden adoptar medidas eficaces para hacer frente tanto a las consecuencias como a las causas de la violencia. En el proyecto de Plataforma de Acción se proponen medidas concretas que los gobiernos y las comunidades pueden adoptar para eliminar la violencia contra la mujer. Entre ellas se incluye *la intervención psicosocial con los maltratadores.*

C) - El V Congreso Estatal sobre Infancia Maltratada celebrado en Valencia en 1999, estableció la necesidad de tratamiento para los maltratadores en el ámbito doméstico, incluso se apuntó la obligatoriedad del mismo para los mismos desde la denuncia de los hechos, ésta claro que esta obligación es de dudosa constitucional pues va en contra del principio de presunción de inocencia y de la voluntariedad del tratamiento, pero si dicho tratamiento es voluntario es necesario comenzar lo antes posible desde la primera denuncia o incluso antes pues podría evitarse con ello nuevas agresiones o nuevas víctimas.

D) - El Dictamen Final del Foro de Mujeres contra la Violencia celebrado en Valencia en el año 2000 estableció en el punto 13 la necesidad de «Garantizar justicia para las víctimas de violencia doméstica mediante actuaciones efectivas de la policía y sanciones legales para los agresores, incluyendo programas de reeducación adicionales, pero no sustitutivos, de otras formas de sanción».

E) - La Primera Reunión de Fiscales encargados de los servicios de violencia familiar aprobó entre sus conclusiones la siguiente: «En casos de otorgamiento de la suspensión de la pena se considera un instrumento particularmente útil en este tipo de infracciones la suspensión condicionada a laguna de las obligaciones o deberes establecidos en el artículo 83 del Código Penal». Este artículo establece, además de la prohibición de acudir a determinados lugares (acercarse a la víctima, sus familiares, etc.), la obligación de:

- Participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación sexual y otros similares.
- Cumplir los demás deberes que el Juez o el Tribunal estime convenientes para la rehabilitación social del penado, previa conformidad de éste, siempre que no atenten a su dignidad como persona.

F) - La reciente jurisprudencia viene recogiendo la necesidad del necesario tratamiento de los maltratadores en el ámbito familiar; tal es el caso de la STS 805/2003, de 18 de junio, que indica: «La doctrina de esta Sala, (...) considera que el delito de maltrato habitual como un problema de primera magnitud, y no sólo como un cuestión que afecta a la pareja, y desde esta perspectiva es claro que la respuesta penal es necesario que sea complementada con políticas de prevención, de ayuda a las víctimas y de resocialización de los propios agresores».

Por tanto, el tratamiento de los maltratadores, incluso predelictivo, es exigido desde distintos foros e instituciones, pero hasta hace poco tiempo en las prisiones españolas no se ha llevado a cabo ningún programa específico para este tipo de delincuentes, sólo el impulso individual de algunos trabajadores penitenciarios ha tratado de realizar alguna intervención de forma esporádica y sin respaldo institucional. Pero debido a alarma social creada y claramente justificada pues en la última década ha habido un aumento considerable del número de denuncias por este tipo de agresiones (decimos aumento de denuncias y no de agresiones porque pensamos que éstas siempre han existido pero lo que ocurre es que

ahora se denuncian más porque las víctimas se sienten, en teoría, «más amparadas»). Lo que sí han aumentado, objetivamente, son las mujeres que han muerto a manos de sus compañeros mientras convivían con ellos y en muchos de los casos cuando dejaban de hacerlo o, sobre todo, cuando la mujer proponía la separación, momento este muy traumático que ha sido el móvil desencadenante de muchos de estos crímenes.

Garrido Genovés, en 1993, decía: «En España no existen programas estructurados destinados, concretamente, para el tratamiento de los maltratadores, ni se ha desarrollado una metodología evaluativa que permita discriminar, por una parte, qué maltratadores tienen mayores probabilidades de volver a reincidir, y por otra, cuáles son las necesidades específicas que cada agresor requiere en su proceso de rehabilitación». Pero esta situación ha cambiado en los últimos años y cada vez hay más prestigiosos profesionales que se dedican a desarrollar y ejecutar programas de intervención con maltratadores como, por ejemplo, Echeburúa y Fernández Montalvo «Tratamiento de hombres violentos en el hogar» (1997) y M^a José Beneyto autora del «Programa de Intervención con Maltratadores» (año 2000) que se está realizando en Valencia por la Asociación de Profesionales para la Prevención de la Violencia (PREVIO) desde el año 2003, estando dirigido por la citada psicóloga. Por tanto, actualmente, podemos afirmar la existencia de programas de tratamiento psicosocial y educacional de maltratadores en España, y si bien éstos se encuentran en sus comienzos sus resultados son esperanzadores. En otros países han quedado claros los resultados, según un estudio de Babcock y Steiner (1999) sobre una muestra de 387 agresores, los sujetos tratados, sin abandonos prematuros, mostraban tasas de reincidencia de maltrato menores que el resto de sujetos.

Como consecuencia de todo lo expuesto, gran alarma social y existencia de programas realizados con maltratadores en libertad, la Dirección General de IPP en base al artículo 116.4 del Reglamento Penitenciario («La Administración Penitenciaria podrá realizar programas específicos de tratamiento para internos condenados por delitos contra la libertad sexual a tenor de su diagnóstico previo y todos aquellos otros que se considere oportuno establecer. El seguimiento de estos programas será siempre voluntario y no podrá suponer la marginación de los internos en los Centro Penitenciarios»), a comienzos del año 2001 puso en marcha un programa para maltratadores que se encontraban en prisión. Así pues, en esta situación se producen los dos requisitos exigidos en el citado Foro Mundial de Mujeres contra la Violencia celebrado en Valencia en el año 2000, por un lado, hay una condena privativa de libertad y, por otro, se establece un programa de rehabilitación complementario y no sustitutivo de la citada pena prisión. Lo razonable es

integrar medidas judiciales y tratamientos, es preciso complementar la acción de la justicia con los programas de intervención psicológica (Hamberger y Hastings 1988).

La principal dificultad que se produce al llevar a cabo este programa es la negación o la minimización del problema por parte del maltratador, si bien esta dificultad es mucho menor que con los agresores sexuales que niegan y minimizan con mayor rotundidad; en cambio, los maltratadores asumen más el delito pero siempre minimizándolo. Por tanto, está claro que hay más demanda por parte de internos para este programa que para el de Control de la Agresión Sexual (los presos suelen aceptar que han pegado antes que han agredido sexualmente).

Para poner en marcha este programa la Dirección General de IPP realizó en el año 2000 un estudio estadístico para averiguar cuántos internos había en prisión por delitos vinculados a la violencia doméstica (delitos contra personas, contra la libertad sexual, contra la libertad, etc.) y determinar con ello su perfil. De los resultados obtenidos se comprobó que eran 879 internos, lo que suponía el 2,3% del total de la población reclusa. El perfil criminológico del agresor doméstico que ingresa en prisión detectado fue el siguiente: «Se trata mayoritariamente de hombres, con edad entre 40 y 60 años; de estado civil, más frecuente, el de casado; condenado por delitos contra las personas; en situación de penados, de conductas penitenciaria adaptada».

Así pues, partiendo, como ya hemos hecho constar en otros apartados, que la estancia en prisión por muy prolongada que sea no asegura la eliminación de futuras reincidencias en conductas delictivas, lo que se pretende con este programa, como con cualquier otro, es que las personas excarceladas salgan en mejores condiciones psicosociales que le sirvan para evitar recaídas en los malos tratos.

El programa fue diseñado por el profesor Enrique Echeburúa y su equipo (que ya tienen experiencia en el tratamiento de maltratadores en libertad), que participaron en la formación de los psicólogos de IPP que comenzaron a llevar a cabo este programa en 8 centros penitenciarios. Cuando en junio de 2002 que se realizó la última reunión de estos profesionales habían pasado por el programa 54 internos.

El objetivo general consiste en aplicar un programa de atención psicológica y educativa a internos que hayan protagonizado conductas violentas en el ámbito familiar, hayan sido condenados, o no por ello. Es decir, que si durante la permanencia en prisión se

tiene noticia por cualquier medio de que un interno cometió algún tipo de acto violento en el ámbito familiar podrá ser incluido en el programa si voluntariamente lo acepta. Aquí encontramos una de las diferencias con el programa Control de la Agresión Sexual que requiere condena previa, por el contrario en el programa de maltratadores basta con que sepa la existencia de los malos tratos. Esta situación nos parece que es la más razonable pues, a veces, nos encontramos con internos que están en prisión por delitos no relacionados con la violencia de género pero posteriormente se descubre que tienen cierta trayectoria de maltratador violento.

El programa pretende proporcionar estrategias concretas para afrontar las situaciones de alto riesgo para el desencadenamiento de conductas violentas, modificar actitudes de hostilidad, así como reestructurar las múltiples distorsiones cognitivas en relación con los roles sexuales (inferioridad de la mujer principalmente) y con la utilización de la violencia como una forma aceptable de resolver los conflictos.

El programa de tratamiento se inscribe en un *marco cognitivo-conductual*, que se desarrolla en sesiones grupales entre ocho y diez internos, y sesiones individuales de seguimiento y complementarias, conforme a la periodicidad que se establezca. La duración del programa es de cinco meses programado en unas veinte sesiones semanales en grupo.

Durante la permanencia del interno en prisión una vez finalizado el programa se realizará el seguimiento del interno para que pueda afrontar situaciones de alto riesgo y para la adopción de un estilo de vida positivo, lo cual debe constar en el programa que la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario que le haya asignado, atendiendo a su grado de clasificación penitenciaria. Durante esta fase se realiza el seguimiento de la permanencia de las habilidades aprendidas y refuerzos de los aspectos que se consideren necesarios. El seguimiento de los internos se prolongará de modo necesario hasta su excarcelación. Aquí queremos defender la necesidad de seguimiento de estos internos tanto en régimen abierto como durante la libertad condicional. Estando en prisiones abiertas es conveniente que el maltratador siga estando supervisado realizando programas de evitación de recaídas, al ser posible asistiendo a recursos e instituciones extrapenitenciarias de la propia comunidad. En base al artículo 90-2º del C.P., la libertad condicional puede aprobarse por el Juez de Vigilancia supeditada a cumplir determinadas reglas de conducta de los artículos 83.1, 96.1 y 105 del mismo texto legal tales como programas de tratamiento de tipo formativo o de educación

sexual..., prohibición de acudir a determinados lugares, visitar bares, consumir alcohol,... . Por todo, es necesario que la Junta de Tratamiento, cuando eleve al Juez de Vigilancia el expediente de libertad condicional de un penado con antecedentes de maltratador en el ámbito doméstico establezca el *programa individual y el plan del seguimiento* del mismo (art. 195.e R.P.), así como aquellas otras medidas reguladas artículos 83.1, 96.1 y 105 Código Penal y que se que consideren oportunas para la eficacia del tratamiento. Para los maltratadores excarcelados es conveniente que continúe el tratamiento durante el periodo de libertad condicional para evitar recaídas en la comisión de nuevas agresiones. Prueba de ello es lo reflejado en el informe del *Defensor del Pueblo* del año 2.000: Una de las investigaciones realizadas demuestra la falta de control sobre los agresores condenados a los que se les otorga la libertad condicional, « a pesar de estar previsto legalmente que tienen que ser sometidos a una serie de *seguimientos y controles* para conocer cuál es su comportamiento, en la práctica *son puramente formales*, limitándose la Administración a una recogida rutinaria de firmas sin efectuar ninguna otra actuación».

De las conclusiones de los internos que han pasado por este programa podemos destacar las siguientes:

- Disminuye la hostilidad hacia las mujeres
- Se reduce la impulsividad
- Mejora la autoestima
- Disminuyen las distorsiones cognitivas sobre la mujer
- Mejoran las habilidades sociales
- Se potencia la comunicación y escucha
- Se aprende a canalizar de forma adecuada los celos
- Disminuye el nivel general de síntomas patológicos (depresión, ansiedad,...)
- Mejora la expectativa de cambio positivo de los internos
- Disminuye la violencia verbal y física
- Muchos de los internos tratados solicitan seguimiento terapéutico tanto en prisión como en la comunidad.

Capítulo VIII. Programas en el Establecimiento Penitenciario de Valencia

Los programas aplicados en el Establecimiento de Valencia tienen objetivo de ayuda a la reinserción social de los penados incluyendo a los que cometen delitos de

gravedad y violencia así como los delincuentes sexuales. Estos programas de orientación Psicoeducativa, con predominio de Técnicas Cognitivo-Conductuales y en formato de sesión grupal.

Algunos de los programas de intervención aplicados en el Centro Penitenciario de Valencia desde 1992:

- «Currículum de Humanidades».
- «Curso Teórico-Práctico de Técnicas de Autocontrol de Conducta».
- «Entrenamiento de Habilidades Sociales: Intervención en Resolución de Conflictos y Habilidades Sociales».
- «El Pensamiento Prosocial».
- «Entrenamiento en Técnicas de Comunicación y Relaciones Personales».
- «Curso de Relaciones Humanas y Crecimiento Personal».
- «Curso de desarrollo de Valores y Cineterapia».
- «Programa del Módulo-Experimental».
- «Programa de Control de la Agresión Sexual».
- «Programa de Intervención Psicoeducativa para la Prevención de la Violencia Interpersonal».

Estas son las *características comunes* de los programas aplicados:

- Son de amplio espectro, intensivos, altamente estructurados, directivos, toman en cuenta el estilo de aprendizaje de los sujetos y se aplican en su integridad.
- Están basados en una teoría o modelo de la conducta antisocial: «Modelo de la Competencia Psicosocial», por lo que no parten del vacío conceptual.
- Se plantean como objetivos cubrir las necesidades criminogénicas.
- Siempre contienen un Entrenamiento en Habilidades Sociales-Cognitivas dirigido a producir cambios en el contenido de pensamiento de los delincuentes.
- A través del talante empático, el respeto, la veracidad y la tolerancia (no permisividad) se procura crear una relación de confianza y un ambiente propicio para el «cambio».

De todos ellos queremos aquí destacar el *Programa Educativo* que se realiza en el Módulo 4 constituido en comunidad terapéutica desde 1991 en virtud de un convenio de colaboración entre la Conselleria de Educación de la Generalitat Valenciana

y la Dirección General de IIPP. En este módulo *mixto* (hombres y mujeres) con 50 plazas se puede obtener las titulaciones de Formación Profesional de Segundo Grado en las especialidades de Jardinería Productor de Plantas y Peluquería. Cada especialidad tiene una duración de dos años por lo cual a este módulo suelen ser destinados internos/as con penas de larga duración para que puedan realizar finalizar los estudios. Los alumnos pueden hacer prácticas en libertad si reúnen los requisitos para disfrutar de permisos, salidas programadas, etc. Tras más de 10 años de funcionamiento se puede afirmar que el resultado es altamente positivo pues desde el punto de vista de la conflictividad, ésta se puede considerar nula y favorece que personas con conducta irregular o desadaptada cuando ingresan en el módulo su evolución suele ser muy positiva. Por el mismo han pasado numerosos/as internos/as que han no han vuelto a reincidir aunque también han habido algunos fracasos.

Compartimos la opinión del psicólogo del Centro Vicente Esteban al afirmar que las *estrategias* que favorecen la supervivencia de los programas deben ser:

- Elaborar los programas atendiendo a las necesidades más urgentes y de mayor interés para la Organización Penitenciaria (Servicio de Tratamiento, Dirección del Centro, DGIIPP).
- El diseño deberá incluir necesariamente una definición de objetivos y procedimientos de evaluación, temporalización y especificación de estrategias y técnicas. En definitiva, debe ser útil, aplicable y evaluable.
- Buscar el apoyo tanto de figuras relevantes externas a la organización penitenciaria (Universidad, Asociaciones, Centros Oficiales Comunitarios, Colegios Profesionales) como de aquellos que se encargan de la gestión/administración del propio centro penitenciario. Ello evita que se considere un esfuerzo aislado de un reducido equipo que funciona al margen de la institución o por intereses personales, académicos, vocacionales, etc.
- Asociar la intervención a mejorar en las condiciones de vida de los internos, no sólo porque debe ser uno de los objetivos, sino además porque así se potencia su motivación. Se pueden ofertar beneficios penitenciarios condicionados a la participación y buena evolución personal, salidas programadas, más comunicaciones, etc.; pero sin olvidar que la sola asistencia no debe suponer la concesión de permisos o tercer grado sino que lo fundamental es la positiva evolución en el tratamiento y por tanto la eliminación de la reincidencia en el delito.

- Concretar unas mínimas normas de funcionamiento a cumplir durante todo el programa que se observen por todos.
- Implicar, además de los responsables de la ejecución del programa, a otros miembros del personal penitenciario (funcionarios, educadores, monitores, voluntarios) atribuyéndoles funciones y pequeñas tareas. Se transmite así la sensación de que la intervención es «cosa de todos».
- Efectuar una evaluación continuada («diario de sesiones») que nos permita decidir si a la vista de los resultados se cubren los objetivos inicialmente propuestos o, por el contrario, deben efectuarse modificaciones.
- Procurar, sobre todo, mantener la continuidad en la oferta de programas de tratamiento, ya que esto capta y anima la confianza de los internos, les ofrece opciones y nos da credibilidad.
- Por último, difundir los resultados para avanzar en el cuerpo de conocimientos sobre esta materia y ¿por qué, no? para automotivarnos profesionalmente.

Igualmente compartimos la opinión del citado psicólogo respecto a las conclusiones extraídas de los programas realizados en el Establecimiento de Valencia:

- Los programas de intervención con delincuentes aportan resultados positivos pero no son ninguna panacea, ni mucho menos.
- Los programas de tratamiento no solucionan el problema de la delincuencia o de las cárceles; pero son necesarios.
- El sistema penitenciario debe ofrecer alternativas de tratamiento no debe ser un mero almacén de presos en espera que el encarcelamiento sin más opere cambios que incidan significativamente en la tasa de reincidencia, cosa que no ocurre en la mayoría de los casos.
- La Administración ha de perseverar en el ideal de la rehabilitación y progresar hacia una ejecución de la pena privativa de libertad más humana, sin escorarse definitiva y exclusivamente a planteamientos retribucionistas e intimidatorios, donde lo único que cuenta es la seguridad y la protección social.
- La investigación que examina la influencia de las sanciones punitivas en la conducta criminal ha demostrado repetidamente que incluso la imposición de las consecuencias más severas falla a la hora de impedir nuevos delitos. El castigo no importa lo sofisticado que sea éste, pocas veces sirve para aprender a hacer cosas distintas que no se sabía hacer.

- El uso punitivo de la fuerza sin más, culpar y castigar, no produce mejoras, no sirve para motivar, más que provocar intimidación positiva o aleccionar, lo que se consigue son reacciones de resentimiento, hostilidad y resistencia al cambio que precisamente nos gustaría que adoptasen. Los programas de intervención pueden contribuir como ayuda real para paliar precisamente estos efectos negativos y otros (aislamiento, violencia, apatía...) y maximizar los positivos: participación en actividades de aprendizaje, mejora de expectativas prosociales, superación de adicciones, etc.
- No existen respuestas fáciles al problema de la delincuencia violenta. Las intervenciones eficaces serán tan complejas como la propia conducta que se trata de erradicar y deberán, ser intensivas y regulares; diseñando períodos cautelares de seguimiento para comprobar la eficacia del tratamiento y el cumplimiento de los compromisos terapéuticos.
- Es posible aunque no fácil desarrollar programas de intervención sistemática dentro de las prisiones. Claro que nos encontramos con los «inevitables problemas» en la ejecución de estos programas: la baja motivación de los internos, la falta de recursos tanto humanos como materiales, y en muchos casos la incompreensión de los propios profesionales penitenciarios.

Bibliografía

- Asociación de Técnicos de IIPP (ATIP). « El tratamiento penitenciario: posibilidades de intervención». Varios autores. 2001.
- Asociación de Técnicos de IIPP (ATIP). « El tratamiento penitenciario: recursos y necesidades». Varios autores. 2003.
- Boneyto, M^a José «El delincuente sexual institucionalizado: un estudio psicológico» Tesis Doctoral. Valencia : Mimeo (1998).
- Boneyto, M^a José « Programa de intervención con maltratadores». Valencia. 2000.
- Boneyto, M^a José «El programa para el control de la agresión sexual». Curso UIMP Política Criminal y Tratamiento Penitenciario. 2001

- BENEYTO, M^a JOSÉ «Prevención de la violencia». Curso UIMP Política Criminal y Tratamiento Penitenciario. 2001
- BERGALLI, ROBERTO y otros; «El pensamiento criminológico» Estado y control. Ediciones Península. (1983).
- BERSTAIN, ANTONIO; «Cuestiones penales y criminológicas». Editorial Reus (1979).
- BOIX REIG, JAVIER; «Problemática jurídica y psicosocial de las drogas». Artes Gráficas Soler. 1987.
- CORSI, JORGE y PEYRÚ GRACIELA MARÍA. «Violencias sociales». Ariel. 2003
- CASAS BRUGUÉ, MIGUEL. «Transtornos psíquicos en los toxicómanos». Ediciones en neurociencias. 1992.
- DE TORRES, PEDRO y ESPADA, FRANCISCO JAVIER; «Violencia en casa». Editorial Santillana. 1996.
- ELZO, JAVIER. «Delincuencia y drogas». Gobierno Vasco. 1992.
- ECHEBURÚA, ENRIQUE y otros. «Personalidades violentas». Ediciones Pirámide. 1994
- ECHEBURÚA, ENRIQUE y GUERRICAEHEVARÍA, CRISTINA. «Abusos sexuales en la infancia: víctimas y agresores». Editorial Ariel. Barcelona. 2000
- ECHEBURÚA, ENRIQUE y otros. «Vivir sin violencia». Pirámide. 2002.
- ECHEBURÚA, ENRIQUE «Tratamiento del agresor doméstico». Dentro del libro colectivo «El laberinto de la violencia». Ariel. 2004
- ESTEBAN LÓPEZ, VICENTE. «Tratamiento de los delincuentes violentos y sexuales». Curso UIMP Política Criminal y Tratamiento Penitenciario. 2001
- GARCÍA ANDRADE, JOSÉ A.; «Psiquiatría criminal y forense». Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. 1993.

- GARCÍA GARCÍA, J. «Drogodependencias y justicia penal». Ministerio Justicia y Ministerio Interior. 1999.
- GARCÍA-PABLOS, ANTONIO; «Manual de Criminología». Introducción y teorías de la Criminalidad. Espasa-Universidad. 1988.
- GARCÍA-PABLOS, ANTONIO; «Criminología». Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas. Editorial Tirant Lo Blanch. 1996.
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE; «Delincuencia y sociedad». Editorial Mezquida. 1984.
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE; «Delincuencia Juvenil». Editorial Alhambra. 1987.
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE; «La reeducación del delincuente juvenil». Tirant Lo Blanch. 1992.
- GARRIDO GENOVÉS, V. y otros. «Principios de criminología». Tirant Lo Blanch. 1999
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE; «Técnicas de tratamiento para delincuentes». Edit. Centro de Estudios Ramón Areces. 1993.
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE. «El psicópata».
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE. «Amores que matan».
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE. «Contra la violencia».
- GARRIDO GENOVÉS, VICENTE. «Psicópatas y otros delincuentes violentos». Tirant Lo Blanch. 2003.
- GARRIDO GUZMÁN, LUIS; «Aspectos criminológicos de la delincuencia de sangre». 1974.
- GARZÓN, BALTAZAR y MEJÍAS, EUSEBIO; «Narco». Germania. Serveis Gràfics. 1997.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, EUGENIO; «Delincuencia juvenil: sus causas». Ediciones S.M. 1987

- González Infante, José M^º; «Drogadictos y drogodependencias». Servicio Publicaciones. Universidad de Cádiz. 1985.
- Göppinger, H.; «Criminología». Editorial Reus. 1975.
- Herrero Herrero, César; «Criminología». Editorial Dykinson. 1997.
- Herrero Herrero, César; «Estudios de Derecho Penal, Procesal-Penal y Criminología». Centro de Estudios Judiciales. 1993.
- Jiménez Burillo y Clemente M.; «Psicología social y sistema penal». Alianza Universal Textos. 1985.
- Instituto de Criminología y Departamento Derecho Penal; «Delitos contra la seguridad del tráfico y su prevención». 1975. Universidad de Valencia. Colección de Estudios.
- Kaiser, G.; «Criminología». Editorial Dykinson. 1983.
- Leganés Gómez/ Ortola Botella. «Criminología. Parte especial». Tirant Lo Blanch. 1999
- Leganés Gómez, S. «La clasificación penitenciaria, permisos de salida y extranjeros en prisión». Dikynson. 2001
- Latagliata, Ángel Rafael; «Contribución al estudio de la reincidencia». Editorial Abeledo - Perrot. 1963.
- Lykken, David T. « Las personalidades antisociales». Herder. 2000
- López-Rey y Arrojo, Manuel; «Compendio de Criminología y Política Criminal». Tecnos. 1985.
- López-Rey y Arrojo, Manuel; «Criminología». Biblioteca Jurídica Aguilar. 1981.
- Marchiori, Hilda; «Psicología Criminal». Editorial Porrúa, S.A. Sexta edición. 1989.

- Marchiori, Hilda; «El estudio del delincuente». Editorial Porrúa, S.A. 1982.
- Marshall, W. «Agresores sexuales». Ariel. 2001.
- Middendorf, Wolf; «La criminalidad violenta de nuestra época». Espasa Calpe. 1984
- Niehoff, Debra. «Biología de la violencia». Ariel. 2000
- Pinatel, Jean; «La sociedad criminógena». Colección Aguilar. 1979.
- Radbruch, Gustavo y Gwinner, Enrique; «Historia de la Criminalidad». Editorial Bosch. 1955.
- Redondo, S. (1995). «Evaluación y tratamiento en prisiones». En M. Clemente (Coord.): Fundamentos de la Psicología jurídica (cap. 18, págs. 339-353). Madrid: Pirámide.
- Redondo, Santiago. «Técnicas de tratamiento penitenciario». Curso UIMP Política Criminal y Tratamiento Penitenciario. 2001
- Redondo, Santiago y otros. «Delincuencia sexual y sociedad». Ariel. 2002
- Redondo, Santiago «Tratamiento y sistema penitenciario» en el libro colectivo «El laberinto de la violencia». Ariel. 2004
- Rojas Marcos, Luis; «Las semillas de la violencia». Editorial Espasa. 1995.
- Romeral, Antonio y García, Manuel; «Tráfico y consumo de drogas». Aspectos penales y médico-forenses. Biblioteca Comares. 1993.
- Sanmartín, José. «Violencia contra niños». Ariel 1999.
- Sanmartín, José; «La violencia y sus claves». Ariel 2000.
- Sanmartín, José y Raine, Adrian. «Violencia y psicopatía». Ariel 2000.

- Sanmartín, José. «La mente de los violentos». Ariel. 2002.
- Sanmartín, José y otros. «El laberinto de la violencia». Ariel. 2003.
- Solís Quiroga, Héctor; «Sociología Criminal». Editorial Porrúa, S.A. 1977.
- Sutherland, E.H.; «Principles of criminology». J.B. Lippincott. Philadelphia. 1947.
- Sutherland, E.H. y Cressey, D.R.; «Criminology». J.B. Lippincott. Philadelphia. 1978.
- Szabo, Denis; «Criminología y Política en materia criminal». Editorial Siglo XXI. 1985. Segunda edición.
- Tabone, M.; «Informe sobre el terrorismo en Europa». Editorial Panorama 80. 1979.
- Von Henting, Hans; «El desesperado». Estudios de Psicología Criminal. Espasa Calpe. 1984

EL ORGANISMO AUTÓNOMO DE TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Antonio Puig Renau
Gerente del Organismo Autónomo

El Real Decreto 1.599/2004 de 2 de julio del año 2004 ha acotado el campo de competencia del Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo a dos tareas: El Trabajo y la Formación para el Empleo.

Antes de iniciar el cometido que se pretende que exponga a lo largo de esta exposición, es decir, las perspectivas y proyectos de futuro voy a hacer algunas consideraciones, de manera muy esquemática acerca del Trabajo Penitenciario. Para ello quisiera precisar algunas ideas fundamentales:

El trabajo penitenciario es un instrumento para la reinserción y no un fin en sí mismo

Si hiciéramos un recorrido desde la Constitución, pasando por la Ley 13/95 o en el R.D. 190/96 en el que se considera el trabajo como un derecho, pero también como un deber podríamos ver que el concepto del legislador es que se trabaja porque es una parte del Tratamiento, y es más como establece la Ley, el trabajo ha de ser compatible con el Tratamiento.

Es consecuencia de un programa de rehabilitación

En este extremo el Reglamento es mucho más preciso en su artículo 132 establece que el trabajo es «un elemento fundamental del tratamiento», y en el 144 precisa mucho más cuando establece que el trabajo es «parte de un tratamiento individualizado»

Tiene por objeto crear hábitos y sentimientos positivos hacia la actividad laboral

El carácter rehabilitador del trabajo sólo será factible si los trabajos no son degradantes, rutinarios o con escaso rendimiento para el trabajador. Si por el contrario

tiene el valor añadido de cualificar profesionalmente al interno, o es capaz de descubrirle capacidades que él no conocía habrá cumplido su cometido.

Estas tres consideraciones se contrapondrían a la concepción que en algunos Centros se tiene de que la actividad productiva va bien cuando las nóminas son altas, o las horas de trabajo son abundantes. Si primara la cantidad se estaría dejando de lado la calidad, es decir el trabajo compatible con la formación y el tratamiento, o se daría por bueno trabajos de escaso valor formativo.

A continuación voy a desarrollar estos tres conceptos:

El trabajo penitenciario es un instrumento para la reinserción y no un fin en sí mismo

El trabajo ha de servir para:

- Crear hábitos positivos hacia el trabajo sólo será posible si el trabajo está alejado de la rutina o la penosidad.
- Mejorar la autoestima del individuo que se reconoce competencias que no creía tener
- Favorecer la capacidad de relación con los demás, obligándole a formar parte de un equipo.
- Afianzar la autonomía personal, asegurándole su autonomía económica.
- Prepararle para insertarse en el mercado laboral con la preparación adecuada.

Es consecuencia de un programa de rehabilitación:

- En los talleres el interno es un trabajador, con derechos laborales y sociales del mismo modo que si gozara de un trabajo en libertad.
- El paralelismo con el mercado laboral en libertad le exige un nivel de Productividad.
- El trabajador ha de ser capaz de aprender y comprender las destrezas de su ocupación, además de las medidas de prevención de riesgos laborales por tanto difícilmente se dará esta circunstancia si el interno-trabajador no es capaz de expresarse o comprender la lengua española.

- Su competencia profesional será útil en función de que vaya acompañada de otras competencias y que le otorguen una cualificación profesional que es lo que le permitirá conseguir un trabajo en el futuro.

Tiene por objeto crear hábitos y sentimientos positivos hacia la actividad laboral

- Si la retribución es baja puede provocar sentimientos contraproducentes. Es decir una actitud de rechazo hacia el trabajo
- Si la labor es rutinaria, de baja cualificación, no le va a servir para obtener un trabajo tras la excarcelación.
- Su permanencia en los talleres ha de ser consecuencia de la valoración de su grado de integración y productividad. La permanencia al margen de los mecanismos propios de la actividad productiva puede generar efectos negativos.

Hechas estas consideraciones acerca del papel que desempeña el TRABAJO en la institución penitenciaria, quizá sería bueno hacer una reflexión sobre ideas que afectan al MERCADO DE TRABAJO en general.

La primera sobre la que querría llamar la atención es que el mercado de trabajo está en evolución, y principalmente está afectado por cambios tecnológicos que nos van a transformar el entorno productivo de forma muy rápida. Hay estudios que apuntan a que en los próximos diez años el ochenta por ciento de la tecnología que utilizamos estará obsoleta. Echen ustedes una vista atrás y reflexionen cómo era el mundo de la información y las comunicaciones hace diez años, aceleren el proceso y verán en qué puede parecerse la situación actual a la de dentro de diez años. Esta consideración tiene especial relevancia para la formación que ha de ir asociada a la actividad productiva. Hemos de preparar al interno para poderse integrar en un mercado laboral en evolución, ha de estar preparado para aprender.

La segunda consideración que querría señalarles es que estamos en una economía globalizada, el sostenimiento de la actividad productiva o el mantenimiento de los niveles de producción que garantice nuestro nivel de bienestar sólo será posible si incrementamos nuestro nivel de productividad y de competencia en la mano de obra. Una vez más el desarrollo de la capacidad de aprendizaje se revela como esencial.

Estamos en un mundo en que la economía está basada en el conocimiento. Los países desarrollados han de asumir el desafío de que el nivel de actividad está ligado

a un incremento del nivel competencia de su mano de obra. Para mejorar la productividad es necesaria una mano de obra formada y con capacidad de aprender. El mercado global ha impuesto la competitividad entre los sistemas productivos, ello implica que saldrán a flote aquellos productores que hayan sido capaces de mejorar su productividad.

La productividad en las empresas va a descansar sobre tres pilares: sistemas de organización que permitan el trabajo en equipo y la polivalencia, mecanismos de aprendizaje y formación a lo largo de toda la vida, y crear sistemas de acreditación de competencias que permitan la movilidad laboral.

Estas consideraciones que acabo de hacerles nos conducen directamente hacia un binomio que en mi opinión, hoy en día, es indisoluble: LA FORMACIÓN Y EL EMPLEO

Para obtener un trabajo en el mercado actual la cualificación es indispensable. Hemos de entender como cualificación el dominio por parte del trabajador de una serie de competencias que pueden haber sido adquiridas mediante mecanismos formales o bien mediante la práctica laboral. La competencia abarca conocimientos profesionales, pero también aptitudes emocionales, instrumentales que pueden provenir de procesos de formación formal como de formación informal.

Hablando de formación es conveniente hacer una pequeño apunte histórico, porque este término ha comprendido cometidos muy diversos. En los años 70 se entendía como formación la EDUCACIÓN de los individuos. Las corrientes pedagógicas conductistas estaban de moda, se entendía que un individuo sería más capaz cuantas mas habilidades adquiriera y más completa fuera su formación, se trataba de aunar contenidos científicos, humanísticos y tecnológicos, lo que se denominó «la formación integral».

En los años 80 el concepto de inserción social se asociaba a la inserción laboral, la formación se dirigía a la adquisición de una CUALIFICACIÓN. La formación tenía un carácter profesionalizador, la preparación para el desempeño de un puesto. A partir de los años 90 aparece el término COMPETENCIA y la formación se dirige a la preparación profesional específica del mismo modo que a la preparación para la adquisición de nuevos conocimientos a lo largo de la vida. Se forman además de las aptitudes las actitudes.

El desarrollo normativo de la formación profesional en España es fiel reflejo de estos cambios conceptuales. La Ley General de Educación (1975) integró la Formación Profesional dentro del sistema general de educación aunque tenía una marcada tendencia a destinar a esta vía -que transcurría paralela a las vías humanísticas y científicas- a los alumnos con menor éxito académico. Por otra parte los tres subsistemas: reglada, ocupacional y continua estaban separados.

La Ley General de Ordenación del Sistema Educativo disoció la Formación profesional de la formación general, era una etapa educativa que se cursaba cuando se había culminado la formación general, eminentemente profesionalizadora y preparando al alumnado para la inserción laboral. En esta Ley ya se formulaba la pretensión de integrar los tres subsistemas de formación profesional en uno sólo.

En 1986 se creó el Consejo General de la Formación Profesional en el que estaban integrados los Ministerios de Trabajo y Educación además de los Agentes Sociales. Consecuencia de ello se elaboraron los Planes Nacionales de Formación Profesional en los que se formulaba el propósito de integrar los tres subsistemas de formación profesional a través de la CUALIFICACION y la posible existencia de Centros Integrados en los que se impartirían los tres niveles: reglada, ocupacional y continua.

La formación profesional que diseñaba la L.O.G.S.E. tenía un carácter modular para poder ser cursada en distintos momentos y espacios, completaba la formación teórico - práctica con la formación en centros de trabajo y la inserción laboral era el objetivo prioritario de la formación profesional.

Consecuencia de la ordenación establecida por la L.O.G.S.E. y de los criterios que dimanaban de los Planes Nacionales de Formación Profesional, en el año 2002 se aprobó por las Cortes Generales la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que es el actual marco normativo de la Formación Profesional. Los hechos mas relevantes que se deducen de esta Ley son: se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones, se crea un Sistema Nacional de las Cualificaciones, se inicia la elaboración del Catálogo de las Cualificaciones, se reafirma el carácter modular de las cualificaciones. Y en otro orden de categorías se prevé la creación de Centros Nacionales de Referencia.

Llegados a este punto es bueno recapitular: hoy en día la cualificación profesional se expresa en términos de competencia, la adquisición de dichas competencias se

puede hacer mediante la formación, el carácter modular de la formación profesional permite adquirir la cualificación siguiendo diversos itinerarios, bien a partir de la formación reglada, bien a partir de la combinación de ésta con la formación ocupacional o la continua.

Teniendo en cuenta este marco normativo en cuanto a formación se refiere, y conociendo los desafíos que para existen en el mercado laboral llega el momento de plantearse cuáles son los retos para el futuro que ha de acometer el Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

LOS RETOS DEL FUTURO

1. La consecución de trabajo productivo sólo se asegurará en los centros penitenciarios en la medida que mejoremos el nivel de competencia de los trabajadores.
2. El nivel de competencia se incrementará en función de que se implementen Planes de Formación.
3. Para que los internos accedan en su reinserción al mercado laboral precisa de una acreditación de las competencias profesionales adquiridas.
4. El trabajo en los centros penitenciarios no puede tener un entorno que difiera en mucho del de la empresa, en métodos, rendimientos, reconocimiento .. etc.

Para responder a este desafío hay iniciativas ya en marcha que consisten en :

- 1.- Establecer acuerdos con empresas para captar trabajos con mayor valor añadido.
- 2.- Revisar la programación de los cursos de formación profesional ocupacional para que cumplan funciones de mejora de la cualificación y de inserción laboral.
- 3.- Establecer acuerdos con Consejerías de Educación y Servicios de Empleo para la acreditación de las competencias adquiridas mediante la formación o la experiencia laboral.

Sin embargo no todas la acciones a emprender caen el campo del Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, para que el sistema funciones es preciso:

Vincular TRABAJO y FORMACIÓN.

Coordinar todos los programas del centro penitenciario y dar un papel protagonista a la Junta de Tratamiento en dicha coordinación.

Es preciso que se entienda y difunda la mentalidad de empresa en los talleres.

Y ante todo, generar y transmitir a la sociedad, nuestro potencial, nuestros logros y la necesidad de su **COMPLICIDAD Y COOPERACIÓN**

Esto es todo.

Disculpen la extensión quizá excesiva de esta intervención. Muchas Gracias.

EL TRABAJO PRODUCTIVO EN CENTROS PENITENCIARIOS EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

Manuel Fuentes Muñoz

(Licenciado en Derecho)

Jefe de Servicio de Producción

Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo

I.- INTRODUCCIÓN

En poco más de cien años el trabajo de los internos en los Establecimientos Penitenciarios de nuestro país ha dejado de ser un plus aflictivo añadido a la pena, a tener la consideración de utilidad pública, para pasar a convertirse —tal como es valorado actualmente en nuestro vigente sistema penitenciario— en un elemento fundamental en la reinserción social, realizado en condiciones dignas y lo más parecido al que se realiza en el exterior.

La importancia del trabajo de los internos y las condiciones en las que se realiza han sido puestas de manifiesto por numerosos autores, destacando la opinión de *Kriegsman*, quien ya en 1917, en su *Preceptiva Penitenciaria*, manifestaba que, «*si se considera que el criterio para juzgar a un régimen penitenciario radica en la medida como este ha sabido dar carácter educador al tratamiento penal, la organización y desarrollo del trabajo constituirá la base más importante para el juicio. En este sentido pudiera decirse que el problema del régimen penitenciario es el problema del trabajo en las prisiones*».

Resulta innegable, por lo tanto, que la actividad productiva que se realiza en los talleres penitenciarios, en estos momentos, está plenamente integrada en lo que constituye, considerado en sentido amplio y multidisciplinar, el Tratamiento Penitenciario de los internos.

En los últimos 25 años, el trabajo en los Centros Penitenciarios se ha visto extraordinariamente transformado. La evolución ha sido debida, principalmente, a dos factores. Por un lado, han influido las modificaciones producidas en los sectores

productivos de nuestra economía, que han condicionado, de alguna manera, el trabajo en los Centros Penitenciarios. Por otra parte, y, de forma más decisiva, han contribuido a dicha transformación los cambios producidos, tanto en los aspectos organizativos y normativos de la actividad del Organismo Autónomo, como en determinados aspectos funcionales del trabajo en los talleres penitenciarios.

Con el fin de valorar los últimos veinticinco años desde la entrada en vigor de nuestra Ley Orgánica General Penitenciaria, se pasa a exponer, en primer lugar, un análisis de la situación en 1979, en los marcos normativo, organizativo y funcional del trabajo en nuestros Centros Penitenciarios. A continuación se relacionan los hechos más importantes que se han producido en estos años y se realiza un estudio comparativo de ambos periodos.

II.- SITUACIÓN EN 1979

II.1.- Economía nacional:

En 1979 la situación económica mundial estaba afectada como consecuencia de la segunda crisis del petróleo. A esta situación general, había que añadir, los cambios políticos surgidos en nuestro país en aquellos años y que influyeron negativamente, en casi todos los sectores productivos.

Los efectos de la crisis se reflejaban en una inflación elevadísima —más del 25% en 1978—, en una destrucción de empleo que hizo elevar a niveles desconocidos los índices de paro —se decía entonces que el paro crecía a un ritmo de mil personas, diariamente—, la conflictividad laboral era otro factor importante que se derivaba de todo lo anterior y de la falta de un marco normativo de relaciones laborales adecuado a la nueva situación sociopolítica del momento.

La atonía de la economía era evidente y esto se desplazaba también a lo que, por extensión, se podía llevar a cabo en los Centros Penitenciarios.

II.2.- La actividad en los Centros Penitenciarios:

La capacidad productiva de los talleres penitenciarios se veía condicionada por la situación general de la economía, en ese momento, pero,

además, estaba muy limitada por múltiples factores internos, entre los que cabe destacar:

- El deficiente equipamiento con que contaban las distintas actividades, en algunos casos, totalmente desfasadas para sistemas de producción actuales en esa fecha.
- La producción propia se realizaba, en muchos casos, sin tener una mínima estructura comercial que permitiera dar salida a los productos obtenidos, lo que generaba la ineficacia del sistema.
- Las distintas áreas de actividad estaban dispersas y atomizadas, lo que impedía llevar a cabo una labor mínimamente organizada.
- Existía una falta de cualificación profesional del personal funcionario y laboral encargado de estas actividades, que no se podía suplir ni con el gran voluntarismo demostrado, ni con la disciplina acreditada por este colectivo.

· Una gran movilidad de los internos en los puestos de trabajo, especialmente perjudicial en los talleres de producción propia.

· El rendimiento laboral era muy bajo, posiblemente por la falta de los estímulos mínimos necesarios en los internos trabajadores para realizar tareas, en muchos casos, poco atractivas.

· El incumplimiento de horarios mínimamente rentables, que hacían inviables, económicamente, las instalaciones y el equipamiento necesario en las distintas actividades.

· Todo ello producía que las retribuciones fueran excesivamente bajas y desestimularan, aún más, a los internos trabajadores. En ese momento, contradictoriamente con los salarios que se percibían, había un sistema de reparto de beneficios recogido en la normativa vigente en ese momento.

II.3.- Organización y normativa vigente:

Aunque estaba ya en vigor la Constitución Española de 1978 y se acababa de aprobar la L.O.G.P. de 1979, la legislación vigente, en cuanto a la organización

y el funcionamiento de la actividad era muy dispersa y, pese a las múltiples reformas que se habían realizado en los últimos años, seguían estando desfasadas para lo que suponía un cambio tan fundamental como el que se recogía en esas normas. La legislación vigente se concretaba, básicamente, en las siguientes normas:

- Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1956, en el que se regulaba la relación laboral penitenciaria. Dicha norma había transcrito muchos artículos del Reglamento de Trabajos Penitenciarios Intramuros de los Establecimientos Penitenciarios de 1946, cuyos preceptos constituían la base del Reglamento vigente.
- El Decreto 2705/1964 por el que se constituye el Organismo Autónomo Trabajos Penitenciarios al amparo de la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas de 1958, que lo regulaba como organismo de carácter comercial con personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado.

- El Decreto 573/1967 que asimilaba a los internos trabajadores a los trabajadores por cuenta ajena para su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social. En dicho decreto se contemplaba una doble situación. Por un lado, la del personal sujeto al régimen general y, por otro, el régimen de los *educandos* (una especie de aprendices que, en algunos casos, no percibían retribución alguna). La falta de recursos para financiar esta cotización, llevó a que se aplicara, como norma general, lo que era la excepción en el sistema, es decir, el régimen de cotización de los *educandos*, que, lógicamente, resultaba mucho más barato que el régimen general. Las coberturas de este sistema excepcional solo incluían los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- Estaba vigente la institución de la redención de penas por el trabajo. Aunque, en el proyecto inicial de la L.O.G.P., se contemplaba la posibilidad de su supresión, luego se desistió de tal planteamiento.

- Convenios de la O.I.T. Estaban en vigor los convenios 29 de la O.I.T. sobre el trabajo forzoso u obligatorio, ratificado por España en 1932, y el Convenio 105 de la O.I.T. de 1957 sobre la abolición del trabajo forzoso, ratificado por España en 1967.

III. EVOLUCIÓN DESDE 1979 A 2004

III.1.- Sectores de actividad y ocupación:

Los datos comparativos entre 1979 y 2004, tanto por sectores de actividad, como por ocupación de internos, son los que figuran en el cuadro siguiente:

ESPECIALIDAD	OCUPACIÓN 1979	OCUPACIÓN 2004	VARIACIÓN
AGROPECUARIAS	87	26	-61
ARTES GRÁFICAS	30	30	0
ARTÍCULOS DE VIAJE	18	0	-18
CERÁMICA	0	9	9
CESTERÍA	159	0	-159
CONFECCIÓN INDUSTRIAL	69	191	122
CUEROS Y DERIVADOS	99	0	-99
LABORATORIO QUÍMICO	10	0	-10
MADERA	224	243	19
MANIPULADOS	1.200	3.435	2.235
METÁLICAS	77	375	298
TALLER ESCUELA	12	0	-12
SUBTOTAL TALLERES	1.985	4.309	2.324
ACTIVIDADES AUXILIARES	0	2.774	2.774
COCINAS	0	997	997
ECONOMATO	0	1.151	1.151
MANTENIMIENTO	0	698	698
PANADERÍAS	28	172	144
SUBTOTAL SERVICIOS	28	5.792	5.764
TOTAL GENERAL	2.013	10.101	8.088

NOTA: Se han excluido los Centros de Cataluña que se gestionaban por la Dirección General en 1979, y, que, en estos momentos, se gestionan por la Generalitat.

Como se puede observar el aumento de la ocupación de internos trabajadores se ha multiplicado por cinco en estos veinticinco años. Ha habido sectores de actividad que han desaparecido en estos años, tal es el caso de los talleres de artículos de viaje, cestería y cueros y derivados, además de otros de menor importancia. En cualquier caso, esta evolución es debida a la transformación de los sectores productivos en estos años.

En este mismo período han surgido, con una ocupación extraordinaria, los talleres de servicios en Centros Penitenciarios, de actividades auxiliares, cocina, economato y mantenimiento. Los talleres de mantenimiento se crearon en 1986 para dar respuesta a una necesidad extraordinaria generada por el deterioro de los Centros y ante la obligación de dar cobertura en el correspondiente régimen de la seguridad social a los internos trabajadores.

En el caso de economato, cocina y actividades auxiliares, la razón principal fueron los cambios de la legislación penal y penitenciaria de 1995 y 1996, por las que se elimina la institución de la redención de penas por el trabajo, lo que obligaba a acotar las actividades personales obligatorias de los internos, quedando fuera de ese ámbito determinadas prestaciones que se venían aportando por los internos sin ningún tipo de retribución.

Destacan por su importancia cualitativa los talleres de manipulados que dan ocupación a cerca de un tercio de los internos trabajadores.

La transformación de los distintos sistemas productivos en los talleres tradicionales es especialmente significativa en este período, concretamente han evolucionado de la siguiente forma:

- Los trabajos a riesgo y ventura del Organismo, han pasado de tener un gran peso a quedar, prácticamente, como algo testimonial.
 - Los trabajos realizados mediante encargos puntuales de clientes, ha dejado de ser el sistema más importante, para quedar reducido a menos del 5% de los trabajadores, actualmente.
 - Los trabajos en colaboración estable con empresas exteriores, ha pasado de tener una importancia relativa a ser el sistema más habitual, con más del 95% de la ocupación actual.
- Las retribuciones durante estos años han dejado de ser algo casi residual, para convertirse en algo fundamental en el actual sistema. En 1978, actualizando los datos por efecto de la inflación de estos años, las retribuciones totales serían de 1,5 millones de euros, para 2.000 trabajadores y en 2004 serán unos 24 millones, para unos 10.000 trabajadores.

El aumento de la oferta de instalaciones para realizar actividades productivas ha permitido este gran aumento, especialmente con las que se han ofrecido en los Centros llamados «tipo» y los «pre-tipo».

III.2.- Organización y desarrollo normativo en este período:

Las principales normas que han regulado la actividad productiva, durante este período, han sido las siguientes:

- Reglamento Penitenciario de 1981. (Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo). Transcribe, literalmente, casi todos los artículos de la L.O.G.P., referidos a esta materia. Se considera el trabajo en sentido amplio, por lo que se pueden llegar a confundir aspectos productivos con otros meramente formativos y ocupacionales (trabajo formativo, terapéutico, etc.). Regula la relación laboral penitenciaria, incluida en el Estatuto de los Trabajadores de 1980, como relación laboral especial. Utiliza una clasificación laboral muy detallada y con un sistema de promoción poco práctico, se incluyen seis categorías laborales, entre las que desaparece la de educandos. Se establece, por primera vez, un sistema de prelación para el acceso a los puestos de trabajo. Se contemplan los derechos laborales básicos de los internos trabajadores. Las retribuciones de los internos se referencian, directamente, al S.M.I.

- Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, (Real Decreto 326/1995, de 3 de marzo). Se mantiene el status jurídico que tenía anteriormente, es decir, sigue siendo un Organismo Autónomo de carácter comercial conforme a la L.R.J.E.A. de 1958. Cuenta con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. No tiene intervención previa, ni le son de aplicación directa las normas de contratación. La argumentación de la refundación era la de mejorar las acciones de reeducación y reinserción social, ligando al trabajo la formación, la cultura y las prestaciones sociales.

- Reglamento Penitenciario de 1996 (Real Decreto 190/96 de 9 de febrero). Habilita la posibilidad de que el Organismo Autónomo gestione los servicios de economato y cocina. Regula, por primera vez con su denominación actual, y de forma detallada, la relación laboral especial penitenciaria. Excluye de la relación laboral a los que trabajen en el exterior, las diferentes modalidades de ocupación no productiva, las prestaciones personales, las actividades formativas y las ocupacionales. La legislación laboral común solo es de aplicación cuando haya remisión expresa del Reglamento a la misma. La duración de esta relación será la de obra o servicio que se realice. La organización corresponde al Organismo (aunque, el empresario podrá proponer la sustitución de trabajadores). Se reducen las categorías laborales, pasando

de seis a solo dos, operario base y operario superior. Regula la orden de prelación en los puestos (penados sobre preventivos, obligaciones familiares y antigüedad, capacidad y conducta penitenciaria). Es importante destacar la consideración de la compatibilidad del trabajo con el tratamiento, por ejemplo, con la educación. Las remuneraciones de los internos se cuantifican a través de un módulo retributivo que acuerda el Consejo de Administración del Organismo, que incluye todos los conceptos salariales y que utiliza como referente el S.M.I., en función del rendimiento normal, categoría profesional y horario efectivo. El sistema de retribución puede ser por producto, por tiempo o mediante un sistema mixto. Se regula la embargabilidad de salarios, conforme a la legislación común.

· Regulación de la Relación Laboral Especial Penitenciaria (Real Decreto 782/2001, de 6 de julio). Recoge tres apartados:

1.- Relación laboral especial penitenciaria.- Se mantiene, básicamente, lo establecido en el Reglamento de 1996, con, entre otras, las siguientes innovaciones:

& Se relaciona, de una forma más estrecha, formación y trabajo.

& Se instaure un Catálogo de puestos de trabajo con perfiles adecuados a los puestos de trabajo. Influyen en esta inclusión las últimas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

& Organización del trabajo en colaboración con empresas del exterior, incluyendo nuevas obligaciones, como las de prevención de riesgos laborales que les sean exigibles.

& Movilidad de los internos, con prioridad a quienes tengan más de un año de trabajo en el Centro de procedencia.

& Nuevo supuesto de suspensión de la relación laboral (disciplina y seguridad, además de por el cumplimiento de sanciones disciplinarias de aislamiento).

& Extinción de la relación por el Director y la incorporación de nuevos supuestos de extinción –por adaptación técnica, contratación con empresas en el exterior y por incumplimiento de los deberes laborales básicos-. Se modifica la causa que era por dimisión del trabajador y se pasa a denominar por renuncia del mismo.

2.- Regularización de la Seguridad Social de los trabajadores.- Supone la normalización del sistema de cotización, incrementando las coberturas. Quedan excluidas, sin embargo, las contingencias por enfermedad común. El coste de la aplicación de este sistema – que había sido el problema fundamental por el que no se había podido asumir con anterioridad- pasó de los 700.000 a unos 4.000.000 de euros, anuales.

3.- S. Social de los penados a penas en beneficio de la comunidad.

· Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio). Pendiente de desarrollarse.

III.3.- Otros aspectos que han intervenido en la evolución del trabajo en los Centros Penitenciarios:

1. Intervención permanente de los órganos externos en el control del trabajo. En el ámbito judicial, los juzgados de lo social, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. La figura de los jueces de Vigilancia Penitenciaria, ha intervenido de una forma activa, también en esta área de actividad. Altas instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (Defensor del Pueblo y sus homónimos de las C.C.A.A.). Otros órganos de la Administración (Inspección de Trabajo, Inspección Sanitaria, el INEM, Intervención de Hacienda). Organismos Internacionales, a través del seguimiento, por ejemplo, de los convenios ratificados por España. Participación de todo tipo de Instituciones privadas.

2. Reformas legales que afectan a la actividad productiva. Normas tributarias. Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Ley de Residuos y, entre otras, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

3. Se ha producido una separación efectiva en la gestión de la formación ocupacional y reglada, de la actividad productiva. Sin perjuicio de la necesaria coordinación de estas actividades.

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL CUERPO DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Emilio Tavera Benito

Cuerpo Superior de Técnicos de IIPP

Al aceptar la invitación que me hace la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias a participar en estas jornadas, no es mi intención ni me corresponde exponer los resultados de un estudio sociológico actual del Cuerpo Superior de Técnicos, algo que han hecho con notable acierto M. Angel Vicente Cuenca y Manuel Rico en el documentado trabajo «Técnicos Penitenciarios» publicado por la Comisión de Estudios de ATP. A este último, a Manolo Rico, tendréis ocasión de escucharle en este mismo acto y, sin duda, aportará las puntualizaciones y actualizaciones de dicho trabajo.

En una mesa redonda sobre «Pasado, presente y futuro del Cuerpo Técnico» por obvias razones, a un Técnico jubilado como yo le corresponde referirse a las situaciones y circunstancias que dieron lugar a la creación del cuerpo y a las experiencias de los primeros años de su existencia. Se trata de exponer cómo vivió un penitenciario la creación y puesta en marcha del Cuerpo Técnico, y todo ello sin remontarse muy atrás en el tiempo porque no hay nada en la historia remota de los Cuerpos Penitenciarios que pueda considerarse antecedente de este Cuerpo.

Los Cuerpos de Prisiones en los Reglamentos de 1948 y 1956

En la década de los años cincuenta, del pasado siglo, claro está, además de los llamados Cuerpos Facultativos (Médicos, Capellanes, Maestros, ATS.), existían dos Cuerpos: el Cuerpo Especial y el Cuerpo Auxiliar, cada uno dividido en dos escalas, la masculina y la femenina y cada escala dividida, a su vez, en categorías (Jefes Superiores, Jefes de Administración de primera, segunda y tercera, Jefes de negociado de primera, segunda y tercera, por lo que se refiere al Cuerpo Especial y Auxiliares mayores, Auxiliares de primera, segunda y tercera en el Cuerpo Auxiliar)

Los que ingresamos en el Cuerpo Especial en los primeros años de la década de los cincuenta pronto advertimos que no habíamos ingresado en un cuerpo de gran

proyección en la Administración. El Cuerpo Especial pertenecería ahora al Grupo C ya que para el acceso se exigía únicamente titulación de enseñanza media y no siempre porque el Reglamento de 1948 permitía que los funcionarios del Cuerpo Auxiliar con dos años de servicio accedieran al Cuerpo Especial sin el título de Bachiller. Para el ingreso en el Cuerpo Auxiliar no se exigía titulación académica alguna.

Al Cuerpo Especial correspondían los puestos directivos de los Centros Penitenciarios, estableciendo el Reglamento, de forma minuciosa, los puestos atribuidos a cada una de las categorías administrativas. De los Servicios Centrales solamente correspondían al Cuerpo Especial las Inspecciones. Tanto el Reglamento de 1948, como el de 1956, establecían la existencia en la Dirección General de una Secretaría Técnica integrada por cuatro Secretarios Técnicos que debían desempeñar los restantes puestos (Subdirección General, Sección de Régimen, Secretaría y Vicesecretaría del Patronato de Nuestra Señora de la Merced. Este último puesto llevaba aparejada la Sección de Libertad Condicional).

El nombramiento de estos Secretarios Técnicos debía recaer en funcionarios del Cuerpo Técnico de Letrados del Ministerio de Justicia o en funcionarios de la carrera judicial o de otros cuerpos del Ministerio de Justicia para cuyo ingreso se hubiera exigido el título de Licenciatura en Derecho.

La convicción de los funcionarios penitenciarios de formar parte de un cuerpo «menor» era generalizada. La preparación de disposiciones generales (decretos, órdenes ministeriales), la elaboración de instrucciones y circulares, la participación en conferencias y seminarios en los que se trataran temas penitenciarios, las reuniones con funcionarios de otros Departamentos Ministeriales para la elaboración de los presupuestos, la asistencia a congresos... estaba reservado a estos Secretarios Técnicos o a otros funcionarios de los cuerpos superiores del Ministerio de Justicia.

Resultaba evidente que latía una aspiración de que a la cabeza de los Cuerpos Penitenciarios existiera un cuerpo para cuyo acceso se exigiera titulación superior.

Ciertamente, en el Cuerpo Especial, llegando ya a los puestos directivos, había un grupo de funcionarios, licenciados en derecho, que habían luchado en el bando nacional como alféreces provisionales. Pero esto no dejaba de ser una anécdota pues

habían ingresado sin pasar por ningún tipo de prueba. Su asignación al Cuerpo de Prisiones la había llevado a cabo el Ejército mediante una calificación que nada tenía que ver con las exigencias para el acceso a un cuerpo de la Función Pública. Al final, formaban parte de un cuerpo para cuyo acceso se exigía únicamente el título de bachiller y no siempre, como hemos dicho.

El Reglamento de 1956 aportó una cierta esperanza, al establecer que una de cada cuatro vacantes en la categoría de Jefes de Administración de tercera se cubriera por oposición directa y libre entre licenciados en derecho. Parecía que, al fin, pasado cierto tiempo, a la cabeza del Cuerpo Especial habría, al menos, un veinticinco por ciento de funcionarios a los que se les había exigido titulación superior universitaria. Pero esta forma de acceso desapareció con la publicación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, que suprimió las categorías administrativas.

El proceso que conduce a la creación del Cuerpo Técnico

En la década de los sesenta, tienen lugar una serie de hechos y circunstancias que, de una forma más directa, van a concluir en la creación del Cuerpo Técnico.

En primer lugar, se produce un cambio al frente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. A un militar le sustituye otro militar. El primero, en quince años al frente de la Dirección General, había realizado una buena gestión en la construcción de nuevos centros penitenciarios y en la reconstrucción de los que habían sufrido los efectos de la guerra civil. Pero no había prestado mucha atención a las corrientes que apuntaban nuevas orientaciones en la ciencia penitenciaria y a las nuevas aportaciones de la criminología. Consiguientemente la vida en las prisiones seguía presidida, de forma rutinaria, por los principios que informaron en su nacimiento los sistemas progresivos (disciplina, religión, enseñanza, trabajo), con la particularidad de que en el mantenimiento de la disciplina se dejaba notar el peso de un Poder Ejecutivo cuyos puestos eran ocupados por los vencedores de una guerra civil. El nuevo Director General, por el contrario, se interesa por cuantas publicaciones le facilitan en tomo a nuevas experiencias en el campo penitenciario y a las teorías explicativas de la delincuencia, y, en general, de la desviación. Conoció, así, las últimas teorías biológicas, medico-psiquiátricas, psicológicas y psicoanalíticas, llamándole la atención la teoría de la personalidad criminal de Manouvrier, De Greff y Heuyer, expuesta y desarrollada por Pinatell.

Por otra parte, por los mismos años, unos pocos funcionarios penitenciarios, algunos de ellos de los que habían ingresado en la categoría de Jefes de Administración con el título de licenciados en derecho, se interesaron por la formación que podían proporcionarles las Escuelas de Psicología creadas, primero en Madrid, y poco después, en Barcelona y los Institutos de Criminología, también recién creados, primero en Barcelona y más tarde en Madrid.

Aprovechando las inquietudes de estos funcionarios, el Director General autorizó, como un primer paso, la creación de un gabinete de psicología en el Departamento de Jóvenes de la prisión de Madrid. Poco después comisionó a cinco funcionarios para que estudiaran en la prisión italiana de Roma Rebibia el proceso de examen y observación de los internos según el modelo de personalidad criminal.

Los pasos siguientes ya son conocidos por todos:

1º.- Creación de los primeros equipos provisionales de observación integrados por funcionarios de los Cuerpos de Prisiones a los que se encomendó, hasta la creación del Cuerpo Técnico, las tareas de clasificación de los internos.

2º. Creación de la Central de Observación (Orden Ministerial de 22 de Septiembre de 1967).

3º. Modificación del Reglamento de 1956 por el Decreto 162/1968, de 25 de enero. En la exposición de motivos de este Decreto se hace constar que «se encomienda a unos servicios cualificados, integrados en equipo, bajo cuyo impulso actuarán todos los funcionarios de la plantilla, la necesaria observación de los internos».

Coincidían, así, a finales de la década de los sesenta, una aspiración y una necesidad. La aspiración de contar con un cuerpo para cuyo acceso se exigiera titulación universitaria superior y la necesidad de incorporar a los cuadros de funcionarios de las prisiones, personal titulado que sustituyera los equipos provisionales en los cometidos de observación, clasificación y tratamiento.

Cuando todo estaba a punto para la creación del Cuerpo Técnico surgen los primeros roces. Algunos de los funcionarios que habían ingresado procedentes del ejército y algunos de los que habían ingresado en la categoría de Jefes de Administración

pretendían pasar a integrar directamente el nuevo cuerpo sin pasar por ningún tipo de pruebas de acceso. Otros funcionarios que carecían de titulación superior no aceptaban de buen grado el ingreso en un cuerpo superior de funcionarios con una mejor formación académica, temiendo que les cerraran el paso a los puestos superiores de los Centros penitenciarios y del Centro Directivo.

Pese a estas resistencias, el Director General puso en marcha el proceso que había de concluir con la promulgación de la Ley 39/1970, de 22 de diciembre, de reestructuración de los Cuerpos de Prisiones y de creación del Cuerpo Técnico. En la exposición de motivos de esta ley se afirma que «la estructura de los Cuerpos de Prisiones no resulta adecuada para poder atender a las distintas funciones especializadas ahora encomendadas a la Administración Penitenciaria, que incorporó a su ámbito, en virtud del Decreto 162/1968, la utilización de nuevos métodos para atender los problemas de reeducación y reinserción social de los delincuentes, lo que supone, como es obvio, contar con los oportunos cuadros». En el artículo dos de la propia ley se establece que «los funcionarios del Cuerpo Técnico realizarán las funciones propias de su especialidad en materia de observación, clasificación y tratamiento, así como las de Dirección e Inspección en las Instituciones y Servicios». La promulgación de la Ley no acabó con las dificultades y resistencias. Así, sustituido el Director General que impulsó la creación del Cuerpo Técnico, otros tres titulares de la Dirección General estuvieron menos motivados para vencer esas resistencias y no fue hasta 1974 cuando se celebra la primera de las oposiciones para acceso al Cuerpo Técnico.

Cuando la oposición está celebrándose y una vez finalizada esta los técnicos recién ingresados tienen que superar una nueva «oposición». Los funcionarios del Cuerpo Especial que ocupaban los puestos superiores del Centro Directivo presionan para que todos los nuevos técnicos sean destinados a Equipos de Observación y Tratamiento y que, en ningún caso, ocupen puestos directivos, argumentando que para esa finalidad había sido creado el nuevo cuerpo, y omitiendo en su argumentación que el mismo artículo dos de la Ley le atribuía las funciones de Dirección e Inspección en las Instituciones y Servicios.

Los primeros pasos del Cuerpo Técnico

¿Qué se encontraron los nuevos Técnicos cuando llegaron al primer destino?

en nuestro país. Si alguna vez ha podido estar justificada una mayor atención a los problemas de régimen que a las exigencias del tratamiento, esta es una de ellas. Incluso el destino de los penados a los distintos centros penitenciarios se produce más en atención de las necesidades regimentales que a las conveniencias del tratamiento. Hablar en aquellas circunstancias de intervención en el sentido que actualmente se le da al término resultaba una utopía. Lo primero que había que conseguir era que los funcionarios pudieran entrar al interior de los Centros Penitenciarios, lo que no siempre era posible.

El final de la etapa de los desórdenes generalizados coincide prácticamente con la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria que viene a dar respaldo legal a la existencia y a la atribución de funciones del Cuerpo Técnico. A partir de aquí tiene lugar el asentamiento y encaje del Cuerpo Técnico y la confrontación con los mandos o con los funcionarios de otros cuerpos es algo puntual de algunos Centros, sin que, pueda generalizarse.

Algunos problemas no resueltos

Lo que sigue es casi el presente y el presente lo conocéis todos. No obstante, voy a apuntar algunos de los temas que considero tiene pendientes el Cuerpo Técnico:

1º. La carrera administrativa. El Cuerpo de Técnicos de Instituciones Penitenciarias es, con toda probabilidad, el único cuerpo en el que los funcionarios carecen de expectativas de carrera administrativa. Todos los puestos superiores al de especialista en un equipo técnico son puestos a los que se accede por el procedimiento de libre designación.

2º. Ya se ha dicho que el artículo 2 de la Ley 39/70 establece que a los funcionarios del Cuerpo Técnico le corresponde realizar las funciones propias de su especialidad en materia de observación, clasificación y tratamiento, así como las de dirección e inspección en las instituciones y servicios. De los funcionarios del Cuerpo Especial el artículo 3-1 de la misma ley dice que podrán realizar las funciones que reglamentariamente se determine. La falta de esta reglamentación que fije criterios de acceso a los puestos directivos de los funcionarios de los dos cuerpos, junto con el sistema de libre designación, es una fuente de insatisfacción para los funcionarios del Cuerpo Técnico.

1º. Bastante incomprensión y falta de atención por parte de algunos Directores. Para estos mandos los nuevos funcionarios venían a alterar con sus técnicas de estudio y su acercamiento a los internos el esquema funcionario versus interno que consideraban esencial para el mantenimiento de la disciplina y el orden.

2º. Rechazo por parte de una buena parte de los funcionarios. Para los Auxiliares, los Técnicos venían a ser los «señoritos» de bata blanca y despacho que nunca iban a saber lo que significaba prestar servicio en patios y galerías. Para los funcionarios del Cuerpo Especial los nuevos funcionarios iban a limitar sus expectativas de promoción.

3º. Carencia de despachos, debiendo compartir dependencias con educadores, trabajadores sociales, funcionarios de la oficina de régimen... Si en el estudio de Vicente Cuenca y Rico el 72 por ciento de los Técnicos considera inadecuadas las dependencias en las que se realiza el trabajo directamente con los internos, no resulta difícil imaginar como serían estas dependencias en los edificios de hace treinta años.

4º. Carencia de medios materiales e instrumentos de trabajo. Volviendo al estudio citado, si en la actualidad el 57 por ciento de los Técnicos afirma que dispone de ordenador para su uso personal y un 22 por ciento para uso compartido, disponer en 1974 de una máquina de escribir, aunque fuera reciclada, podía considerarse un lujo.

5º. Falta de personal auxiliar para realizar las tareas burocráticas, aspecto este en el que, es posible, que no se haya avanzado lo suficiente.

Este es el panorama que se encontraron los primeros Técnicos y conviene no olvidar que, al principio, en buen número de Centros había un único Técnico, que si había accedido procedente de otros Cuerpos Penitenciarios tenía más o menos recursos para sobrevivir profesionalmente, pero si no procedía de los Cuerpos Penitenciarios los primeros pasos profesionales no debieron resultarle fáciles.

Pese a todo, de forma paulatina, va desarrollándose el proceso de asentamiento y encaje del Cuerpo Técnico.

Pero este proceso se ve dificultado durante los tres años en los que las prisiones vivieron la peor etapa de alteraciones y motines que acompañó a la transición política

3º. El nivel de los puestos de trabajo. En este punto se produce una clara diferencia con los Técnicos de la Administración General del Estado. La mayor parte de los TAC, pocos años después de ingresar, ocupan puestos de niveles 29 y 30. En el caso de los Técnicos Penitenciarios el nivel 26 de los directores del Cuerpo Especial constituye una barrera que impide superar el nivel asignado a los Técnicos de los Equipos.

EL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE II.PP. UNA REFLEXIÓN HISTÓRICA.

Manuel Rico Garri

Sociólogo de HPP

Buenos días. Es de nuevo un placer volver a unas Jornadas para hablar del Cuerpo Técnico. En este sentido agradezco a la Organización de las Jornadas la oportunidad que me ofrece.

Emilio Tavera nos ha hablado del pasado del Cuerpo Técnico de II.PP. Jose Félix Araujo nos iba a hablar, previsiblemente, de su futuro. Por mi parte hablaré de nuestro presente. Intentaré hacerlo de manera crítica, aunque siempre con propósito de mejora, desde luego.

El presente nos ofrece una imagen del Cuerpo Técnico todavía optimista aunque con ciertos tonos oscuros. Esto es lo que se desprende de la investigación terminada en 2002. Lo que se desprende de lo que nos han dicho los técnicos pertenecientes a este colectivo cuando le hemos preguntado. No es mi intención reproducir de nuevo los resultados de la investigación sociológica realizada sobre el Cuerpo Técnico sino reflexionar sobre unos pocos aspectos que aparecieron en ese estudio.

El cuerpo técnico de II.PP. está compuesto por unos profesionales relativamente jóvenes, a los que algunos llamarían *madiros* al observar la edad media del colectivo, situada en los 41 años de edad. Los técnicos penitenciarios son unos profesionales muy cualificados, *sobradamente preparados* ... pero insatisfechos, desmotivados, y que, en algunos momentos, expresan con cierto dramatismo la situación que perciben. Quizás sólo quien siente pasión por lo que hace expresa sus quejas con la misma pasión.

Hay muchas cosas que podemos reconocer en positivo al Cuerpo Técnico.

Una de ellas, por ejemplo es que es un colectivo que mayoritariamente todavía cree en la reinserción y que desea promoverla en la prisión. Así lo expresaban los

técnicos cuando hablamos de la ideología profesional del Cuerpo Técnico y de las tareas que hacían y querían hacer.

La lectura en positivo de este hecho es que al menos 2 de cada 3 técnicos creen que rehabilitar en prisión es posible, sobre todo si se dan al técnico los medios apropiados.

Pero este mismo dato podría tener una lectura en negativo: Uno de cada 3 técnicos cree que rehabilitar en prisión es imposible, aunque le den al técnico los medios adecuados.

Imaginad un hospital en el que uno de cada 3 médicos pensara que, haga lo que haga, cualquier paciente que trata no sobrevivirá o imaginad una escuela en la que 1 de cada 3 maestros piensa que haga lo que haga los alumnos a los que enseña nada pueden aprender.

Así, podríamos conjeturar sobre el hecho de que un sector de técnicos penitenciarios no se identificaría con uno de los objetivos medulares de la organización: la reinsertión de los penados ¿Explicaría esto, aunque sea en parte, la *deserción* observada, la desmotivación que habitualmente se expresa?

En otra línea de reflexión, en cuanto a la etiología de la delincuencia, el 80 por ciento de los técnicos atribuye causas sociales y económicas a la delincuencia. Al hilo de esto, la pregunta que una gran parte de los técnicos podrían estar haciéndose y que afectaría directamente a su trabajo es la siguiente ¿son compatibles las causas sociales y económicas con un tratamiento individualizado? ¿Es posible abordar con éxito una delincuencia de base social y económica con medidas tratamentales tal y como viene formulado el tratamiento penitenciario? Son preguntas que dejo para la reflexión.

Pasando a otro aspecto del estudio, estamos en un colectivo cuya media de edad es, podríamos decirlo así, una edad difícil: 41 años media. Una plantilla relativamente joven para algunos, aunque quizás sería más ajustado decir relativamente madura.

Posiblemente estamos ante una plantilla que quizás no pone tanto énfasis en la innovación y dedica menos energía a crear cosas nuevas. Pero, por otro lado, tenemos una plantilla adecuada para gestionar con madurez, idónea para desempeñar puestos

directivos o puestos de expertos en su área. La recomendación que sigue en este caso es obvia: sería bueno, tanto para los técnicos como para la propia Institución Penitenciaria, que estos profesionales puedan llegar a puestos directivos o convertirse en expertos. Tenemos que considerar entonces la movilidad vertical y horizontal como recursos de desarrollo.

Hemos dicho que estamos ante una plantilla de técnicos *maduros* en un entorno laboral con pocas posibilidades de carrera. ¿Que tendríamos que hacer o proponer hacer? ¿Que modelo de desarrollo de carrera queremos? ¿Tendría que rejuvenecerse la plantilla? Obviamente esto dependerá de lo que queramos ser en el futuro, del papel que queramos jugar en la Institución.

Abundamos en la carrera administrativa del técnico, esa que alguien llamó la carrera del cangrejo. Se accede a puestos directivos no con la idea de avanzar en la carrera profesional sino con una intención meramente instrumental. Ocupar puestos de dirección es utilizado como recurso para conseguir una plaza de técnico genérico en la localidad de asentamiento deseada. Esta es la carrera del cangrejo: un paso adelante, dos atrás.

Relacionado con este tema nos encontramos con la formación de los técnicos. La formación se percibe como de poca calidad y escasamente ajustada a las necesidades, tanto la inicial como el reciclaje. Una formación que en relación con el puesto de trabajo *no aporta nada o es manifestamente insuficiente*.

En el mejor de los casos a los técnicos se les forma para convertirlos en expertos pero no para convertirlos en directivos. Se programan cursos sobre tratamiento a consumidores de drogas, delincuencia sexual o delincuencia doméstica.

Pero se programan en menor medida, o simplemente no se programan, cursos de finanzas para no financieros o contabilidad; visión a largo plazo y estrategia; comunicación (como comunicar a otros más efectivamente, empatía o asertividad); habilidades de liderazgo y trabajo en Equipo o diversidad cultural; orientación al *cliente* o mejora continua de los resultados, por mencionar algunas de las posibles competencias necesarias para desempeñar con éxito puestos directivos en el contexto actual de las prisiones y que se pueden desarrollar mediante la formación y la experiencia.

Tampoco parece que exista planificación de carreras para los técnicos . Para poder planificar la carrera de un colectivo con eficacia es necesario por un lado establecer distintos escalones que permitan avanzar a los más expertos dentro de su especialidad sin que tengan que recurrir exclusivamente a la gestión. Por este otro lado sería necesario identificar a los que tengan potencial o deseos de seguir la carrera directiva . Luego es necesario establecer planes de desarrollo personal o planes de carrera, lo que, además de formación, conlleva normalmente movilidad funcional o geográfica, participación en proyectos y formación para el puesto. Todo esto, de existir, no es percibido por la generalidad de los técnicos.

Frente a esta falta percibida de planificación de carreras y formación, los técnicos recurren voluntariosamente a la autoformación, fenómeno bastante extendido. La autoformación, en el mejor de los casos, capacita al técnico para convertirse en experto aunque sin más recompensa que la propia satisfacción, pero quizás no sirva para convertirlo en directivo.

Los técnicos, en el estudio realizado, expresaron una fuerte desmotivación. Encuentran el contenido del trabajo poco motivador, hasta el punto que gran parte del mismo preferiría hacer otro. Las tareas del trabajo les aburren. No perciben reconocimiento por parte de sus superiores (Director, Subdirector o Centro Directivo). No creen que existan posibilidades de promoción profesional. La carrera del técnico, además de ser una carrera corta, no depende exclusivamente de su propio esfuerzo (en adquirir conocimiento y reunir experiencia), sino que depende sobre todo de la ayuda de amigos y conocidos. Y, finalmente, se sienten infravalorados (esto es, capaces de labores más complejas y de mayor responsabilidad).

En este panorama de desmotivación, aparece una fantasía recurrente: encontrar fuera de la Administración Penitenciaria, en otras instituciones, la oportunidad perdida de realizar un trabajo motivador o desarrollar una carrera profesional, aunque sea parcial. Esto debería hacernos pensar, tanto a nosotros como a los responsables penitenciarios, que quizás algo podría hacerse, algo podría mejorarse, para que los técnicos nos sintamos mas motivados en nuestro trabajo.

¿Qué podemos hacer por tanto para motivar al técnico de II.PP.? Motivar, como sabéis, es muy difícil. ¿ Actos de reconocimiento? ¿Delegar responsabilidad? ¿Dar mayor autonomía en el trabajo? ¿Poner nuevos retos, nuevos objetivos, algo por

lo que trabajar? Los retos siempre motivan ¿qué retos se puede ofrecer a los técnicos para hacer más motivador su trabajo?

Preguntas y cuestiones todas las aquí planteadas que tendrán que tener respuesta de la Administración Penitenciaria si se quiere sacar al Cuerpo Técnico de la encrucijada actual en la que se encuentra.

Aquí dejamos por el momento esta reflexión. Ahora es vuestro turno de intervención y discusión. Gracias.

EL FUTURO DEL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS¹

José Félix López Aratújo

Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias

Aunque el título alude al futuro, es difícil hacer una reflexión sobre lo que pueda ser el Cuerpo Superior de Técnicos si antes no tenemos claridad sobre cual es nuestro momento y qué es lo que debemos hacer hoy, en definitiva, sobre la actividad que corresponde a este colectivo de funcionarios.

Es necesario destacar la bases que alumbren un venturoso o cuando menos atrayente futuro, del cuerpo de funcionarios públicos que se encarga de conocer todo lo referente a la gestión pública penitenciaria; gestión pública que se ha convertido en una actividad que requiere de la reflexión y de la toma de postura por parte de aquellos funcionarios que han de ostentar la especialización técnica más alta en este campo.

Esta situación no es otra que la ejecución de las penas impuestas por los tribunales, sean o no privativas de libertad; cuestión que así enunciada puede parecer sencilla, pero deja de serlo, si mediante la actividad administrativa, que sustenta la ejecución de esas penas, no somos capaces de definir, asumir y exponer claramente nuestra función.

Será francamente difícil plantear otros aspectos relacionados con las condiciones de trabajo o cuestiones más concretas, de todos conocidas, si antes no hemos hecho una definición clara de la actividad que corresponde realizar para poner en práctica el mandato constitucional, y ese es el punto de partida en el que han de basarse esas otras peticiones.

¹ Este es un resumen de la exposición que se iba a realizar en la mesa redonda prevista en las III Jornadas de la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias, celebradas los días 20 al 22 de octubre de 2004, a las que amablemente fui invitado por los organizadores de las mismas.

No es tarea fácil definir cual es la función de Cuerpo Superior de Técnicos, y no me estoy refiriendo a la actividad diaria, puesto que esa será una consecuencia de ese contenido esencial; creo que no me alejo de realidad al afirmar que no hay un criterio unánime en torno a este aspecto, no solo por las diferentes especialidades que componen el Cuerpo Superior de Técnicos, sino también, dentro de cada una de ellas, resulta, cuando menos difícil, encontrar un denominador común.

Esa disparidad de criterios, a buen seguro, puede llevar, en muchas ocasiones, a una inhibición, inconsciente, si hay que manifestar una opinión técnica sobre algún tema relacionado con la ejecución de una pena sea o no privativa de libertad.

Por lo tanto parece necesario dar contenido claro a la definición sobre lo que hemos de realizar en la ejecución de las penas impuestas por los tribunales.

Esa definición, que constituye un aspecto esencial, debe corresponder no solo a los componentes del Cuerpo Superior de Técnicos, sino que estamos ante una reflexión que debe hacerse de forma conjunta con lo que denominamos «Administración»; dicho de otra manera, es imprescindible esa actuación conjunta toda vez que es la Administración la titular de la función pública encomendada.

Íntimamente relacionado con la anterior, como una consecuencia derivada de la misma, es que esa definición lleva implícita una toma de postura por parte de los componentes del Cuerpo Superior de Técnicos, ya que deben asumir, unánimemente, ese contenido; ello no implica que todos manifiesten una sola opinión sobre un tema concreto, sino que estaremos ante el denominador común que engloba a un conjunto de profesionales en torno a un objetivo común.

Estas dos cuestiones permitirán exponer, dentro de los diferentes cauces de participación, cual es el criterio técnico; criterio que debe ser tenido en consideración en el proceso de implantar cualquier medida que incida en la actividad administrativa del cumplimiento de las penas impuestas por los tribunales.

Podemos enumerar, aunque no sea con carácter exhaustivo, cuatro aspectos, alguno de ellos sobradamente conocidos y estudiados, que propongo destacar en relación con ese proceso de definir, asumir y exponer los aspectos técnicos y comunes a nuestra función y que, además, nos permiten atisbar un futuro halagüeño:

Primero.- Debemos ser conscientes que hemos elegido una profesión que tiene encomendada la administración de la ejecución de las penas impuestas por los tribunales; y la administración de aquellas medidas que estos últimos aplican a determinadas personas porque consideran que requieren un estricto control y deben permanecer en prisión por su presunta participación en una actividad delictiva.

Esa es la primera base que nos indica que estamos ante una parte del proceso penal, bien sea al final del mismo cuando la sentencia es firme, bien sea cuando el tribunal considera oportuno la adopción de esa medida de control.

Esta cuestión que en ocasiones la citamos un tanto difuminada, no debemos olvidar que es el primer estadio de la actividad penitenciaria, pero no solo eso, sino que si no hay un pronunciamiento judicial la actividad penitenciaria no puede existir.

Por lo tanto, se trata de la consecuencia ineludible de una actuación del Poder Judicial.

Segundo.- Esa función tan específica requiere también una preparación técnica específica.

La actividad penitenciaria se nutre de diferentes áreas del saber que le permiten trasladar sus conocimientos a un objetivo para el que inicialmente no están previstos.

Esas diferentes áreas, una vez que se trasladan a la actividad penitenciaria, conforman una gestión administrativa, producto de la interacción de todas ellas; de forma similar a lo que algunos autores, que han tratado el Derecho penitenciario, se referían a la autonomía de esta rama del derecho; si bien, creo que es más adecuado no circunscribirlo al mundo del derecho y, por consiguiente, no caer en la tentación de remitirlo a otra rama del saber, sino que se trata de una actividad específica que se nutre, permanentemente de las aportaciones de esas diferentes áreas.

Tercero.- Esa preparación técnica específica es exclusiva de los profesionales que nos dedicamos a la actividad penitenciaria, que aunque se nutre de procedencias diversas, la simple unión no permite avanzar, salvo que esa unión se formalice y se establezca con la aportación original de la propia actividad penitenciaria para confluir en un solo objetivo.

Esa aportación penitenciaria hace que surja una actividad propia y única y no equiparable a otra función pública.

Esto implica que nos encontramos ante un grupo de profesionales que disponen de los conocimientos más elevados y específicos sobre la gestión penitenciaria y que solo con ese conocimiento, consecuencia de la aportación de esos profesionales, más la actividad conjunta enfocada a la ejecución de las penas impuestas por los tribunales, se puede acometer, con rigor científico, la función pública administrativa mencionada. Sin embargo la realidad es muy distinta, puesto que no hemos sido capaces de generar la necesidad de que la gestión penitenciaria tenga esa, podríamos decir, garantía técnica, que configure su especial contenido.

Cuarto.- Por último, estamos ante las dos vertientes de un mismo acontecimiento, tenemos una doble posición de desventaja y, al mismo tiempo, una posición de privilegio; la primera porque cuando tenemos opción de intervenir, es cuando ya se ha producido el hecho delictivo y, la segunda, porque tenemos la opción de conocer el proceso que lleva a la comisión del delito.

Se ha tratado y se ha escrito en algunas ocasiones que cuando una persona llega a ser declarada culpable de un delito se encomienda a la administración, por virtud del art. 25 de la CE, que esa persona debe ser tratada, si voluntariamente lo acepta, para que sea capaz de vivir respetando la ley penal; si bien eso puede llegar a tener resultados positivos, es obvio que el mal se ha producido, y a las víctimas de ese mal, en muchas ocasiones, difícilmente se les puede resarcir; para paliar, entre otras, esta cuestión, surge la victimología, pero a ella no nos vamos a referir, sino a otra cuestión que es la de enlazar todo el proceso delictivo, que finaliza con la sentencia firme, momento en el que empieza la actividad penitenciaria, con la actividad preventiva, que podemos y debemos desarrollar.

Creo que se ha incidido muy poco en esa parcela de estudio, sobre la que los que trabajamos en el ámbito penitenciario tenemos la exclusividad del análisis del proceso delictivo.

Esa es la parte privilegiada de nuestra función, en tanto en cuanto supone el estudio de todo el entorno de una persona que permite deducir aspectos que pueden ser estudiados desde la vertiente preventiva, de tal manera que todo el proceso delictivo,

que no empieza el día que se comete el delito, puede ser conocido y analizado, para que mediante determinadas actuaciones, fuera del ámbito penitenciario, pero claramente identificadas en este ámbito, puedan se acometidas en aras a la disminución de las conductas contrarias a las leyes penales.

LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL

José Manuel Bermudo Castellano

Sociólogo II.PP. Subdirector CIS Victoria Kent

Dado que estas Jornadas pretenden girar en torno a los 25 años de la Ley Orgánica General Penitenciaria, la Comisión de Estudios de la ATIP planteó mesas redondas, ponencias y talleres para analizar el pasado, el presente y las líneas de futuro de los distintos temas que finalmente componen el programa. Y se decidió incluir un taller sobre los Centros de Inserción Social porque es objeto actual de debate y ofrece grandes posibilidades de desarrollo.

Respetando en lo posible este criterio mi intención es, como paso previo al intercambio de ideas en tanto que se trata de un taller, presentar una panorámica del origen, desarrollo, situación actual y posibilidades de futuro de los CIS. Y ello desde mi perspectiva y experiencia como Subdirector del CIS Victoria Kent en los últimos nueve años. Las continuas referencias a este centro están motivadas tanto por el trabajo que realizo como por el hecho de que este CIS, por su ubicación, su autonomía, el número de internos que alberga, etc. se ha utilizado reiteradamente como centro piloto para poner en marcha distintos programas y experiencias (cumplimiento de arrestos de fin de semana, elaboración de planes, ejecución y seguimiento de trabajos en beneficio de la comunidad, medios telemáticos, sistema de parches para control de consumo de tóxicos, etc.) para su posterior traslado al resto de los centros penitenciarios y secciones abiertas.

Origen de los Centros de Inserción Social

En el segundo semestre de 1992 con ocasión de los preparativos para la puesta en marcha de los centros penitenciarios de Santa Cruz de Tenerife y Villabona (Asturias), de nueva construcción (siendo Directora General de Instituciones Penitenciarias Mercedes Jabardo), se plantea la necesidad de dar un nuevo enfoque a las Secciones Abiertas. Hasta ese momento y salvo excepciones (de algunos centros y equipos), los penados acceden al tercer grado, cuando cumplen los requisitos «objetivos» para ello, como paso previo a la libertad condicional; salen a trabajar al

En aquél momento existían 3 CIS (los dos ya citados y el dependiente del Centro Penitenciario de Villabona) y 59 Secciones Abiertas, con un número de plazas disponibles cercano a las 3300. Los penados clasificados en tercer grado de tratamiento superaban los 3400 y las previsiones apuntaban un crecimiento moderado pero constante.

En el citado documento se pretende dar a los CIS no ya una mayor autonomía sino «independencia» de los Centros Penitenciarios de cumplimiento (ordinarios), potenciar su integración en el tejido social e individualizar al máximo la última fase de cumplimiento de las penas. Y para ello junto a la sección abierta, en sentido estricto, se adscribe la asistencia social (el Servicio Social Penitenciario, las antiguas CAS) y se considera necesario un departamento «cerrado» para el cumplimiento de penas cortas de privación de libertad (en la práctica, los arrestos de fin de semana) y el control temporal de determinados internos (por alteración del orden; pendientes de resolución sobre regresión de grado o traslado...).

El modelo de CIS planteado establecía una capacidad media de 75 plazas de régimen abierto, en habitaciones individuales con dependencias comunes. Preveía la necesidad de 7500 plazas (algo más de 4000 en régimen abierto y el resto en los propuestos departamentos cerrados), lo que significaba 100 CIS (i) y un notable incremento de plazas de Cuerpo Técnico, funcionarios para las Oficinas de Régimen y Trabajadores Sociales (básicamente para un control efectivo de los liberados condicionales).

Desde entonces (1994) a hoy se han estudiado distintos «modelos» arquitectónicos y de organización; y se han abierto nuevos CIS. El Plan de Amortización y Creación de Centros penitenciarios preveía la construcción de 24 centros de inserción. El último puesto en funcionamiento a fecha de hoy, y el segundo de los 24, es el de Salamanca con 34 plazas. Pero el nuevo equipo directivo de II.PP. ha puesto en cuestión la capacidad y ubicación de los centros en proyecto, que no parecen responder a las actuales necesidades.

El Reglamento Penitenciario de 1996, en su art. 80 recoge las clases de establecimientos de régimen abierto, y se refiere a los «Centros abiertos o de Inserción Social» diferenciándolos de las «Secciones Abiertas» que dependen administrativamente de un Establecimiento penitenciario polivalente, del que constituye

exterior y vuelven a pertenecer a la Sección, o realizan (en número importante) funciones auxiliares o de mantenimiento de instalaciones y jardines del propio centro. No se realiza control efectivo de sus actividades en el exterior, ni se establecen programas específicos. De no existir nuevo delito o falta grave el interno sólo debe esperar el cumplimiento de las ¾ partes de la condena para acceder a la libertad condicional. Y una vez en esta situación su expediente penitenciario prácticamente se archiva; las Oficinas de Régimen lo abrían casi exclusivamente para anotar la vicisitud de libertad definitiva. Los problemas y el trabajo penitenciario estaban «dentro» de los centros y no en las secciones abiertas.

Se organiza un grupo de trabajo en el Centro Directivo con el objetivo de dar un enfoque diferente, «integrador», a las Secciones Abiertas de nueva construcción. Y se baraja inicialmente el nombre de Centros de Integración Social, aunque se denominan finalmente de Inserción Social.

Por Orden del Ministerio de Justicia de 16 de febrero de 1993, publicada en el BOE del 5 de marzo siguiente, se crea el primer Centro de Inserción Social: el CIS «Victoria Kent», en Madrid. En el mismo Boletín se recoge otra Orden suprimiendo el «Establecimiento Penitenciario Alcalá 1-Abierto y la Sección Abierta de Madrid», cuyos internos constituyen la población del nuevo centro (en torno a 225 penados), al que «serán destinados internos/as clasificados en tercer grado de tratamiento y aquellos otros que por su situación penal-penitenciaria el Centro Directivo determine». Un mes más tarde, al crearse el nuevo establecimiento penitenciario de Valencia, se crean también «un Centro hospitalario y un Centro de Inserción Social, integrados ambos en el nuevo establecimiento» (Orden del Ministerio de Justicia de 25 de marzo de 1993, BOE de 1-4-93). Así mientras el CIS de Madrid nace como centro penitenciario «independiente», el de Valencia se integra orgánica y funcionalmente en el Complejo de Valencia.

En un documento de trabajo elaborado en el verano de 1994 se intenta plasmar la filosofía de los CIS futuros. Y se aborda la tarea con un cuádruple objetivo: potenciar el régimen abierto; reestructurar la Asistencia Social Penitenciaria; buscar una salida al problema de los hoy desaparecidos Depósitos Municipales de Detención; y dar respuesta a las nuevas penas que el entonces proyecto de Código Penal recogía (arrestos de fin de semana, trabajos en beneficio de la comunidad, suspensión de ejecución de la condena...).

En los Servicios Sociales adscritos y ubicados en el CIS constan en altas casi 800 liberados condicionales (636 hombres y 158 mujeres); 151 penados a Trabajos en beneficio de la Comunidad; 7 sometidos a medidas de seguridad no privativas de libertad y 6 con suspensión condicional de la ejecución de la pena (arts. 80 a 87 del vigente Código Penal).

El CIS Victoria Kent ha ido desarrollando una normativa específica de funcionamiento que parte de un buen trabajo inicial de Manuel Rico (Sociólogo de II.PP. y Subdirector de Tratamiento hasta finales de 1995). A él, y a Santos Rejas (Psicólogo y Director del centro) se debe el Sistema de Intervención en Medio Abierto (SIMA); Ver en «La rehabilitación a través de los Centros de Inserción Social», Cuadernos de Derecho Judicial, 1994). El trabajo diario ha ido modificando (esperamos que mejorando) el sistema.

Un CIS para su eficaz funcionamiento debe:

- 1.- Ser «independiente» (tener autonomía funcional). Su gestión ha de ser cualitativamente diferente de la de los centros penitenciarios de cumplimiento (ordinario); por tanto no puede ser un «apéndice» de un centro de cumplimiento.
- 2.- Tender a la integración en el tejido social; utilizando al máximo los recursos comunitarios, públicos y privados. Lo que implica su ubicación en zona urbana y con adecuada comunicación.

- 3.- Dotarse de una Relación de Puestos de Trabajo que recoja nuevas funciones y tareas. El seguimiento de las distintas actividades de los penados en el exterior (laborales, formativas, de tratamiento de drogodependencias), la instalación y control de medios telemáticos, o la orientación y apoyo para la inserción laboral, requiere la creación de puestos de trabajo como los de «Coordinador laboral» o «Director de programas»; figura esta última que muy bien puede adaptarse a las necesidades de personal de los CIS.

Hacia donde vamos

Los Centros de Inserción Social tienen actualmente una población interna con una amplia variedad de situaciones:

la parte destinada a internos clasificados en tercer grado de tratamiento.» Y entre las formas «especiales» de ejecución (Título VII) los arts. 163 y 164 se dedican al internamiento en Centros de Inserción Social y a su funcionamiento específico dentro del sistema penitenciario «con finalidades, objetivos y normas propias». Normas que deberán ser promulgadas por el órgano competente «como complemento de este Reglamento, el cual se aplicará supletoriamente a las mismas»(art. 164 RP). Pero pese al tiempo transcurrido no se ha conseguido desarrollar normativa alguna para la organización y funcionamiento de los CIS (con carácter de Instrucción o similar).

El CIS Victoria Kent

Conocer algunos datos sobre el CIS Victoria Kent puede resultar de interés. A fecha de cierre de estas notas para el taller, alberga 400 internos de los que la cuarta parte son mujeres (98). Pernoctan lógicamente en departamentos separados pero comparten instalaciones y actividades comunes. El 50% de las mujeres y la sexta parte, aproximadamente, de los hombres son extranjeros. Cumplen condena por delito contra la salud pública el 95% de las internas; entre los hombres este delito es igualmente el más significativo estadísticamente pero adquieren mayor peso los delitos contra la propiedad.

En Unidad Extrapenitenciaria para tratamiento específico de deshabitación de drogodependencias (conforme al art. 182 del Reglamento Penitenciario) se encuentran 24 internos; que son entrevistados semanal o quincenalmente, según su evolución, por un Director de programas. Y existen dos Unidades Dependientes: una de hombres, con 8 internos, y otro de mujeres con 5 (art. 165 y siguientes del mismo Reglamento).

No pernoctan en el CIS por aplicación del art. 86.4 RP 33 hombres y 19 mujeres; 47 de ellos tienen instalado dispositivo telemático y sobre 4 se establecen otros mecanismos de control. Tienen autorizado horario nocturno (por actividad laboral o atención familiar) 12 internos, estableciendo el equipo de Tratamiento el horario de permanencia durante el día.

Durante los fines de semana, y excepcionalmente en otros días de la semana, cumplen arresto una media de 28 hombres y 10 mujeres. Media que aún se mantiene pese a la desaparición de la pena de arresto de fin de semana con la modificación del Código Penal que ha entrado en vigor el pasado 1 de octubre de 2004.

- Clasificados, inicialmente o por progresión, en tercer grado de tratamiento penitenciario: en régimen abierto pleno (art. 83 RP) o restringido (art. 82.1 RP). Realizando actividades laborales, formativas, de atención familiar, etc.
- Ubicados físicamente en Unidades Dependientes; el CIS aporta personal penitenciario y realiza las «funciones de control y coordinación» a que hace referencia el art. 165 del Reglamento Penitenciario.
- Cumpliendo en Unidades Extrapenitenciarias, sometidos a tratamiento de deshabitación de drogodependencias u otras adicciones. Previa autorización y programa de intervención, cuyo seguimiento corresponde al CIS.
- Penados clasificados en art. 86.4 del RP, eximidos del tiempo mínimo de permanencia en el centro y controlados mediante dispositivos telemáticos u otros sistemas de control (por ejemplo presentación y recogida periódica de firma).
- Internos pendientes de clasificación, admitidos directamente de libertad (y no trasladados a un centro de clasificación), por considerar que su perfil (primariedad delictiva, corta condena, delito que no genera alarma social, actividad laboral continuada en el exterior, vinculación familiar...) les aboca a ser clasificados inicialmente en tercer grado de tratamiento. Con ello evitamos los efectos nocivos del internamiento de un primario en un centro penitenciario ordinario.
- Penados clasificados conforme al principio de flexibilidad recogido en el art. 100.2 del RP (segundo grado con características de tercer grado de tratamiento; o tercer grado restringido, con características de segundo). Así hay internos a los que por auto judicial se les regula las salidas diarias y de fin de semana, que son compatibles con los permisos de segundo grado; o no disfrutan de fines de semana pero están autorizados a salir diariamente a trabajar pernctando en el CIS. Su número aumenta poco a poco en el conjunto de penados.
- Condenados a Arrestos de fin de semana, que siguen cumpliendo, pese a la supresión de esta pena por considerarse que «su aplicación práctica no ha sido satisfactoria» (Exposición de motivos de la Ley Orgánica 15/2003).

Las previsiones a corta/medio plazo son:

- La sustitución de los arrestos de fin de semana por penas de prisión de corta duración podría obligar a habilitar en los CIS departamentos para penados primarios de escasa peligrosidad.

- Pendientes del Real Decreto que desarrolle la aplicación de la pena de localización permanente para infracciones penales leves, se están recibiendo mandamientos para el cumplimiento de tal pena en los CIS, directamente remitidos por los tribunales sentenciadores o por el Centro Directivo.
- Los penados a trabajos en beneficio de la Comunidad aumentan de forma importante al aplicarse a un mayor número de delitos y ser pena sustitutiva (junto a las penas cortas y a la localización permanente) de los arrestos de fin de semana.
- Crece el número de liberados condicionales totales y la representación porcentual de las mujeres (de igual forma que en la población penitenciaria general).
- Aumenta el número de beneficiados por la suspensión de condena al ser aplicable a penas de hasta 5 años (y no de 3 como antes de la reciente reforma del Código Penal).
- Los extranjeros destinados a centros de régimen abierto representan un porcentaje significativo sobre el total (por encima del 25% en Madrid) y plantean una problemática diferenciada.

La necesidad de potenciar el régimen abierto es evidente. El art. 9.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria establece que los centros de cumplimiento para la ejecución de las penas privativas de libertad serán de dos tipos: de régimen ordinario y abierto. Los centros cerrados han de ser los «excepcionales».

La reforma del sistema de penas, la búsqueda e implantación de penas alternativas a la prisión (convencional), obliga a la Administración Penitenciaria a dar respuesta en organización y medios materiales y personales. Así ha debido ser para hacer frente al cumplimiento de los arrestos de fin de semana, los trabajos en beneficio de la comunidad y, en este momento, a la nueva pena de localización permanente. Pero el abanico de respuestas penales y penitenciarias se va ampliando.

LA CENTRAL PENITENCIARIA DE OBSERVACIÓN

Jesús Serrano

Psicólogo de la Central de Observación

La Central penitenciaria de observación creada por Orden de Ministerio de Justicia de 22-9-67, anterior, por tanto, incluso a la propia LOGP de la que se celebra este año el 25 aniversario, ha experimentado en estos 37 años de historia diversos cambios ante la necesidad de ir adaptándose al devenir de los tiempos tanto en cuanto a sus fines y funciones como en lo que respecta a su ubicación física, estructura organizativa y sistema de trabajo.

Origen y Antecedentes:

Remontándonos a sus orígenes y atendiendo a los motivos de su creación nos encontramos como ya en el Discurso pronunciado por el Director General de Prisiones el 8 de noviembre de 1967, con motivo de la inauguración de la Central De Observación en la Prisión Provincial de Hombres de Madrid (Carabanchel), se hacia referencia a la existencia de teorías y métodos nuevos que habían hecho más comprensibles las causas de la delincuencia y habían impuesto la idea de la individualización del tratamiento. El hecho de que sólo el conocimiento de la personalidad del delincuente podía permitir establecer algo parecido a un diagnóstico y pronóstico, no del delito sino del delincuente era admitido por todos los criminólogos. Los Congresos y reuniones criminológicas de la época, estimaban necesaria la existencia de estos Centros de Observación con fines de diagnóstico y clasificación y como paso previo para el tratamiento rehabilitador.

El desarrollo práctico de esta idea implicaba la consideración de varios aspectos: uno cuantitativo, otro cualitativo y, un tercero, de los efectos criminógenos de los Establecimientos de preventivos.

Cuantitativamente, en 1966, el número total de altas como penados fue de 4.047. Fácilmente se comprende la absoluta imposibilidad de llevar a cabo en una sola Central este número de observaciones anuales.

Cualitativamente, si bien es indispensable el conocimiento de la personalidad de todos los internos, no es imprescindible una observación profundamente técnica de toda la población interna, sino tan sólo de parte de ella. Es decir, que el criterio del paso de los sentenciados por esta Central será el grado de dificultad para llegar al conocimiento de su personalidad.

La consideración de estos aspectos condujo a la decisión de establecer unos Equipos llamados a actuar en los Establecimientos de preventivos y el que constituye la Central de Observación para alcanzar el conocimiento de la personalidad de nuestros internos. El esquema de conjunto de la observación se componía en su totalidad de 28 Equipos, llamados a actuar en otros tantos Establecimientos de preventivos, y de una Central de Observación que actuaría exclusivamente sobre sentenciados.

La finalidad de los primeros era la clasificación interior en el propio Establecimiento.

Mientras que la Central de Observación actuaría sobre aquellos casos de sentenciados para cuyo conocimiento se precisase una investigación más profunda mediante rigurosas técnicas propias del estudio científico de la personalidad.

Teniendo en cuenta que se preveía la existencia de Equipos Técnicos de Tratamiento en cada Centro de Cumplimiento, que propondrían, que la Central de Observación revisase aquellos casos que considerasen mal clasificados.

En cuanto a la composición de los Equipos se estableció un diferente grado en la especialización técnica de los funcionarios llamados a formar parte de los Equipos de los Establecimientos de preventivos y de los de la Central. Para los primeros era posible complementar la formación de los funcionarios de los Cuerpos Especial y Facultativo, mediante unos Cursos intensivos en la Escuela de Estudios Penitenciarios, sin perjuicio de que, cuando se creara el nuevo Cuerpo Técnico, se pensaba que formase parte de todos ellos un psicólogo.

Para los técnicos de la Central de Observación había, en cambio, que contar con los funcionarios en posesión de los títulos correspondientes a las diferentes especialidades. Sus características les permitían el examen científico de la personalidad del penado y de este examen se deduciría su clasificación penitenciaria y una orientación del futuro tratamiento.

La Central inaugurada constituía una pieza más, integrada en un sistema de órganos, perfectamente perfilados. Equipos de Observación y Central de Observación para, a través de la Sección de Clasificación, conseguir que cada penado vaya al Establecimiento de Cumplimiento más acorde con su personalidad. Cuerpo Técnico de funcionarios que permita la creación de equipos que hagan posible el tratamiento científico en los citados Establecimientos de Cumplimiento.

Dependiente directamente de esta Central, actuaba ya en el Hospital Penitenciario un Equipo formado por tres funcionarios: un psicólogo, un psiquiatra y un endocrinólogo, cuya misión consistía en la observación de los presuntos homosexuales.

Posteriormente, el Decreto 162/68, de 25 de enero, que modificó diversos artículos del Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias, recogió en su artículo 52 la existencia de la Central de Observación.

Funciones:

Las funciones asignadas en su inicio a la Central de Observación siguiendo las directrices señaladas en su discurso inaugural por el Director General eran las siguientes:

- * Observación, clasificación y propuesta de las orientaciones técnicas que deban presidir, la labor de los Equipos de los Establecimientos de preventivos, y la de los Equipos de Tratamiento de Cumplimiento. Se pretendía clasificar ciertos internos en los siguientes grupos: homosexuales genuinos o congénitos y de hábito adquirido en la temprana juventud; los de tráfico homosexual como sustitutivo, y, finalmente, un tercer grupo constituido por aquellos que pudieran ser recuperados fácilmente. A los dos primeros grupos se les destinaria a dos Establecimientos distintos, en donde, cuando se dispusiera del indispensable personal técnico, recibirían, el tratamiento apropiado. A los pertenecientes al tercer grupo, se les destinaria al Establecimiento que por el resto de sus características personales les correspondía.
- * Ejecución de los exámenes médico y psicotécnico, indispensables en la futura selección de nuestros funcionarios.
- * Labor de investigación que permitirá llegar a conocer la realidad concreta de nuestra delincuencia.

- * La formación de los propios funcionarios mediante una estrecha colaboración de la Central con la Escuela de Estudios Penitenciarios, materializada en que el destino a un puesto técnico de la Central lleva unido el de ser profesor de la citada Escuela.
 - * Colaboración con Jueces y Tribunales, si alguna vez lo juzgan conveniente y lo solicitan.
- Así, la Central de Observación ha realizado sus funciones desde su creación en 1967, como Centro Penitenciario al que eran trasladados los internos. Sus funciones fueron recogidas en la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, en su Art. 70 y 65.4 y en el Reglamento Penitenciario de 1981, en su Art. 248.
- Completar la labor de los Equipos de Observación y de Tratamiento en sus tareas específicas.
 - Cuando un mismo equipo reitere por segunda vez la calificación de primer grado, el interno podrá solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga en la Central de Observación. El mismo derecho le corresponderá cuando, encontrándose en segundo grado y concurrendo la misma circunstancia, haya alcanzado la mitad del cumplimiento de la condena. (art. 65.4 LOGP)
 - Resolver las dudas y consultas de carácter técnico que se formulen por el Centro Directivo.
 - **Realizar una labor de investigación criminológica.**
 - Participar en las tareas docentes de la Escuela de Estudios Penitenciarios.

Durante las décadas de los años 70 y 80 se fueron constituyendo, aún con plantillas incompletas, los Equipos de Observación y Tratamiento de los distintos Centros Penitenciarios que fueron asumiendo las funciones propias en materia de observación, clasificación y tratamiento de los internos.

Por otra parte, la aparición con la LOGP de 1979, de la posibilidad de solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga en la Central de Observación por parte de aquellos internos que cumplan los requisitos exigidos en su artículo 65.4 conjujo, en la práctica, a la aparición de una demanda creciente de peticiones con la consiguiente aparición de una lista de espera y la sobredimensionalización de la función de estudio, observación y clasificación de internos en detrimento de las otras funciones. La Orden del Ministerio de Justicia de 9-9-92 que modificó la de 22-9-67 cambió el sistema organizativo poniendo fin a la etapa de la Central como centro penitenciario e incluyéndola dentro de los Servicios Centrales de la Secretaría General de Asuntos

Penitenciarios, y por lo tanto haciendo innecesario el traslado de internos a dicha Central; en cambio se estableció que fuese el Equipo Técnico el que se desplazara a los distintos Centros Penitenciarios a fin de realizar la función de estudio, observación y clasificación de los internos.

Desde esa fecha, pasa de ser un Centro Penitenciario, receptor de los internos que destinaba la Secretaría General (Servicio de Clasificación), a hacerse cargo de la gestión y tramitación de las instancias de internos que solicitan ser revisados por dicha Central, requerimientos de los Jueces de Vigilancia o Equipos de los Centros Penitenciarios en ese sentido, así como la elaboración de esa lista de espera.

Organización actual

Para el cumplimiento de sus funciones la Central se configura como una unidad, adscrita a la Subdirección General de Gestión Penitenciaria, que se constituye no como un equipo cerrado y único, sino como un *pool* central que se adapta según las tareas a desempeñar en un funcionamiento multiforme, bien como unidades individuales o grupos de trabajo.

Composición

	NUMERO	NIVEL
Técnico Superior Coordinador	1	28
Jurista Técnico	2	24
Psicólogo Técnico	2	24
Sociólogo Técnico	1	24
Pedagogo Técnico	1	24

Un Servicio de carácter administrativo de apoyo que soporte la organización y funcionamiento del Equipo.

	NUMERO	NIVEL
Jefe de Servicios	1	26
Jefe de Sección	1	24
Jefe de Negociado (Sub. Gral. Gest. Penit.)	2	18

Inicialmente estaban previstas otras plazas que nunca llegaron a ocuparse como:

Médico Especialista-Psiquiatría	1	24
Médico Especialista-Forense	1	24.
Jefe de Negociado (Sub. Gral. Gest. Penit.)	2	14

En Noviembre de 1992 se produce el primer desplazamiento del Equipo Técnico, formado por una Jurista, un Sociólogo, una Pedagoga y un Psicólogo, al Centro Penitenciario de Cáceres II y la semana siguiente al Centro Penitenciario del Puerto I.

También se realizan desplazamientos para realizar funciones de apoyo al Equipo de otros Centros: C.P. de Madrid IV, C.P. de Pamplona.

La Central de Observación experimentó un aumento progresivo y considerable en la lista de espera durante el año 1994. De 64 internos en enero, pasó a 127 en el mes de diciembre. Esto hizo que se plantease desde el primer momento la necesidad de cubrir la plaza del segundo Jurista para afrontar esta demanda y se incorpora en mayo 95.

A partir de ese momento la Central se organiza en dos Equipos autónomos:

- Uno formado por Jurista, Psicólogo y Pedagoga.
- Otro formado por Jurista, Psicólogo y Sociólogo.

Durante el año 1996, es necesario señalar la entrada en vigor del nuevo Reglamento Penitenciario, Real Decreto 190/96 de 9 de febrero, y su repercusión en esta Unidad. El art. 109 del nuevo Reglamento Penitenciario, regula las funciones de la Central Penitenciaria de Observación haciendo referencia expresa a los siguientes puntos:

- Se mantiene su sistema organizativo, modificado por la Orden del Ministerio de Justicia de 9 de septiembre de 1992, que la incluía dentro de los Servicios Centrales de la entonces Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, pero se hace referencia expresa a que su sede estará en los Servicios Centrales, continuando

en su estructura como un área adscrita a la Subdirección General de Gestión penitenciaria, en la que actúan un grupo de especialistas integrados en Equipos Técnicos.

- Al referirse a sus competencias se utiliza el término «*funciones*», en lugar de «*fines*», como hace la Ley orgánica General Penitenciaria de 1979, resaltando su función «*asesora*» en materia de observación, clasificación y tratamiento de los internos al señalar que debe «*informar*» y no «*resolver*» sobre cuestiones de carácter técnico que se formulen por el Centro Directivo.
- Continúa dando especial importancia a su labor investigadora y de apoyo en la docencia al referir expresamente como algunas de sus funciones la «*realización de una labor de investigación criminológica así como a su participación en las tareas docentes y de formación*».
- Se sigue manteniendo como «*garantía de estudio y derecho de los internos penados*», al establecer en su artículo 105.3 que: «*Cuando una misma Junta reitere por segunda vez la clasificación de primer grado, el interno podrá solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga por la Central Penitenciaria de Observación. El mismo derecho le corresponderá cuando, encontrándose en segundo grado y concurriendo la misma circunstancia, haya alcanzado la mitad del cumplimiento de la condena*».

Por tanto, siguiendo la Ley Orgánica General Penitenciaria y el nuevo Reglamento Penitenciario, se realizó un replanteamiento de los objetivos de la Central Penitenciaria de Observación y de los medios personales y materiales para intentar alcanzarlos, habiéndose producido cambios tanto en su estructura como en su metodología.

- La función de estudio de internos se estructuró a través de la Junta de la Central de Observación, reflejándose en la elaboración de Instrucción de Servicio de la Subdirección general de Gestión Penitenciaria de fecha 9 de julio de 1996, equiparándose su funcionamiento a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico 30/1992, arts. 22-27, y cuyo Presidente era el Subdirector General de Gestión Penitenciaria.
- Se revisó el Informe-protocolo, concluyendo en uno más sintetizado.

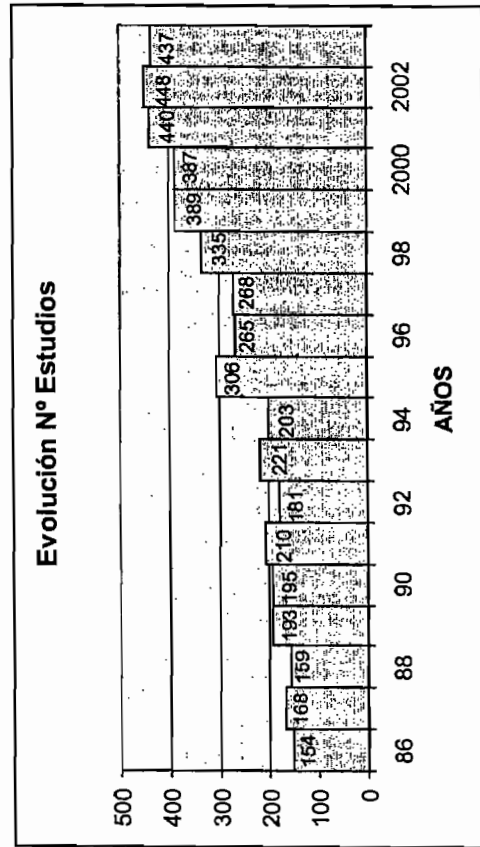
- Se elaboró un Manual de Procedimiento de Clasificación.
- Se modificó el procedimiento de estudio de los internos, disminuyendo el número de desplazamientos a uno al mes (antes uno cada dos semanas) y aumentando el número de internos a estudiar, estableciéndose una ratio de 5 internos/día, de forma que en cada desplazamiento se suelen estudiar entre 20 y 25 internos, agilizándose no obstante el tiempo de espera de estudio de los internos.
- Se amplió la documentación previa disponible.

A continuación exponemos las tareas realizadas respecto a cada una de las funciones asignadas, analizando su evolución hasta la actualidad.

1. Estudios y Clasificaciones (Art. 105.3 y art. 109.a)

Como indicábamos anteriormente la función de estudio y clasificación de internos ha experimentado una progresiva sobredimensionalización debido al incremento creciente en el número de peticiones por parte, fundamentalmente, de los internos.

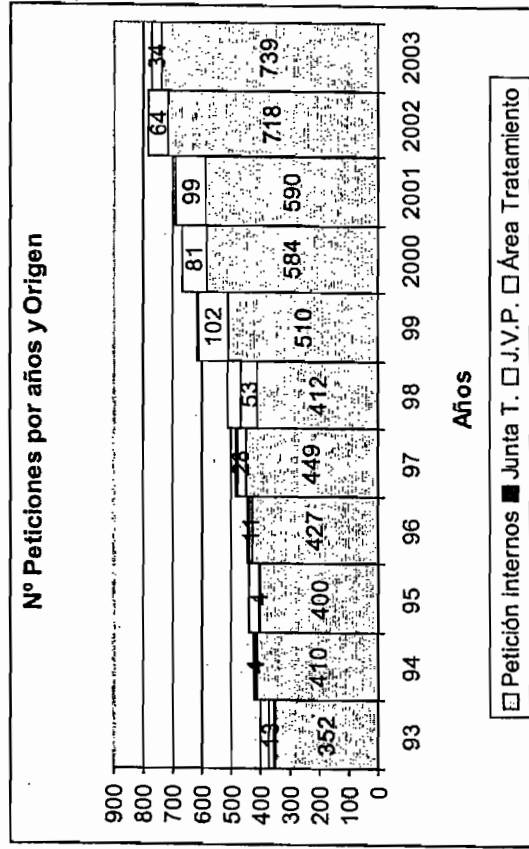
Gráfico 1. Evolución del número de internos estudiados en la Central de Observación por años



El gráfico 1 muestra la evolución en el número de internos estudiados en los últimos 18 años, apreciándose un constante crecimiento desde los 154 iniciales hasta situarse en torno a los 440 en los últimos años, es decir, casi el triple, y del doble en los últimos 10 años.

Analizando la evolución en el número de peticiones se aprecia un patrón similar de crecimiento continuo de la demanda duplicándose en los últimos 10 años, pasando de 374 a 775. Si atendemos al origen de las peticiones podemos ver como corresponden en su mayoría a peticiones de los propios internos (en torno al 95%), seguidos por las peticiones del JVP (variable en función del año alcanzando un máximo del 16%) y en menor medida por el Área de Tratamiento de la SGGP.

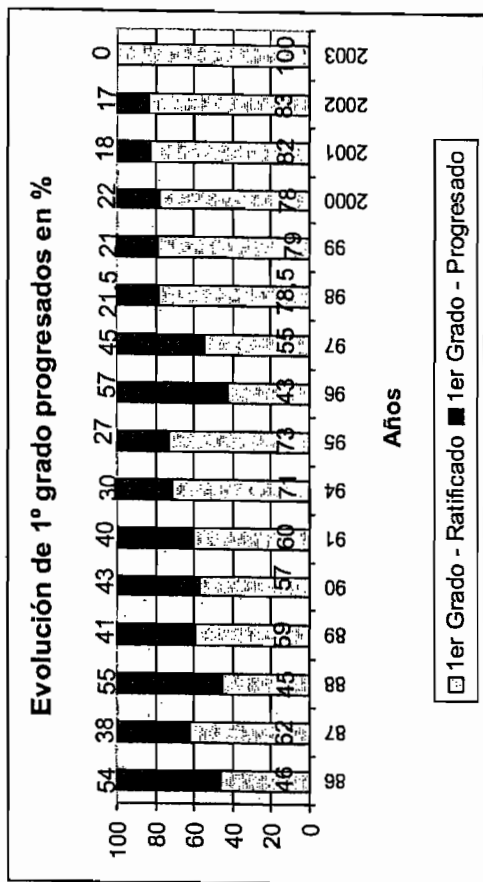
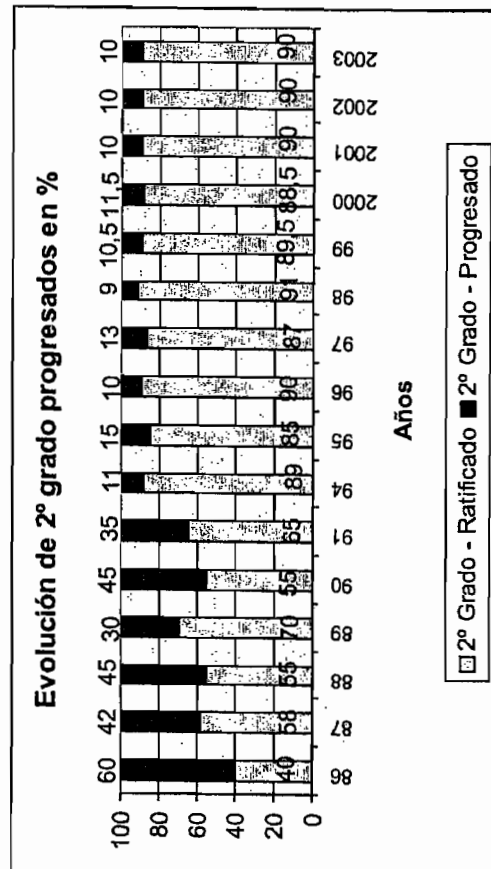
Gráfico 2. Evolución del número de solicitudes en la Central de Observación por años y origen



Las tablas siguientes muestran los datos correspondientes a la evolución en los últimos años de los estudios realizados en función de su finalidad y grado de los internos.

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1º Grado - Ratificado	26	38	25	60	34	42	12
1º Grado - Progresado	30	23	31	41	26	28	12
2º Grado - Ratificado	29	43	39	50	62	75	82
2º Grado - Progresado	43	31	31	22	51	39	23
S. C.	22	28	31	15	14	8	2
Otros Informes	4	5	2	5	8	18	22
TOTAL ESTUDIOS	154	168	159	193	195	210	153

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1º Grado - Ratificado	22	22	6	11	11	15	14	28	20	17
1º Grado - Progresado	9	8	8	9	3	4	4	6	4	
2º Grado - Ratificado	150	217	211	202	199	249	264	278	323	350
2º Grado - Progresado	19	38	21	31	20	29	34	32	36	37
Otros_JVP		40	19	16	43	19	14	54	29	22
Informes permisos		36	34				6			



Gráficos 3 y 4. Evolución del % de internos de 1º y 2º grado progresados por años

Los gráficos 3 y 4 muestran los datos relativos a la evolución en los últimos años de las propuestas de progresión de los internos estudiados en 1º y 2º grado, respectivamente, expresada en porcentajes. En ellos puede apreciarse un paulatino descenso en el porcentaje de las propuestas de progresión en el caso de los 1º grados desde el 30% al 17% en los últimos 10 años (con excepciones puntuales del 57% en el año 96 o del 0% en el 2003, en parte achacables al pequeño tamaño de la muestra). Este descenso es aún mayor si lo comparamos con el de los años anteriores que oscilaba entre el 40-50%. Por otra parte, se mantiene una cierta constancia en el porcentaje de propuestas de progresión en el caso de los 2º grados en torno al 10%, aunque también inferior al de años anteriores que se movían en torno al 45-35%.

Resulta por tanto significativo el hecho de que pese al descenso en los porcentajes de propuestas de progresión, especialmente comparado con los años anteriores a la última década, es decir, cuando la Central de Observación funcionaba como Centro Penitenciario al que eran trasladados los internos para ser estudiados, se haya producido un incremento paralelo y constante de las solicitudes. En este sentido cabe señalar igualmente el hecho de que muchas de las solicitudes de estudio corresponden a internos interesados en su traslado a otro centro penitenciario bien por motivos de vinculación familiar o por problemática de adaptación al centro en que se encuentran.

2. Investigación Criminológica (Art. 109.c)

A continuación se expone de forma resumida las principales líneas de investigación y los trabajos realizados en los últimos 10 años en la Central de Observación:

2.1 Prevención de la Conducta Suicida

Los objetivos que pretende son:

- Evaluar la eficacia de la normativa sobre el tema (Circular vigente).
- Delimitar los cambios en el perfil de la conducta suicida.
- Valorar el éxito de los programas.
- Modificar el programa de prevención de suicidios, según variaciones en el perfil.

Con el estudio se ha elaborado el nuevo perfil y se ha diseñado un programa de prevención de suicidios, que sirve para completar los sistemas de detección actuales y que contempla la intervención con los internos que presentan variables de riesgo.

Este estudio se ha recogido en un documento «El suicidio en la Institución Penitenciaria» se ha publicado en la Revista de Estudios Penitenciarios nº 247. Con este material se modificó la Circular vigente hasta la fecha y se elaboró una nueva, la I 10/98, de 1 de diciembre.

El problema del suicidio se trabaja, en esta Unidad, recogiendo, durante todo el año, los intentos de suicidio, tentativas, autolesiones y suicidios consumados, elaborando un informe anual sobre lo acontecido, con el fin de valorar la eficacia de las medidas que se aplican y estar pendientes de los cambios que se puedan producir en el perfil de riesgo.

2.2 Delitos en el Ámbito Familiar

La preocupación y sensibilidad social, en este tema, llevó a la Dirección General a plantearse la necesidad de este proyecto, a través de la Central Penitenciaria de Observación, con los siguientes objetivos:

- Mejorar el conocimiento de la violencia en el ámbito familiar, para diseñar la intervención adecuada, con el fin de prevenir nuevas recaídas.

- Determinar las características de los agresores (perfil) con relación a diferentes variables criminológicas y psicosociales.

Se elaboró un cuestionario de recogida de datos y se pasó a la población objeto de estudio, consiguiendo una muestra que coincide con la de la población total, en este ámbito.

2.3 Estudio Criminológico Sobre Nuevas Formas de Delincuencia

Este proyecto se inició en 1996, y se retomó en 1998.

Sus objetivos son:

- Conocimiento de la etiología delictiva y perfil de estos internos.
- Detección de carencias treatmentales para diseñar la intervención adecuada.
- Conocimiento del nivel de adaptación institucional.

En el primer año se diseñaron los instrumentos adecuados y se recogió una muestra con internos cuya actividad delictiva se entendió como novedosa.

2.4 Jóvenes ante la Nueva Edad Penal y su Repercusión en la Institución Penitenciaria

La población objeto de este estudio es la penitenciaria entre 16 y 18 años, dada la nueva mayoría de edad que recogen las nuevas leyes, y con él perseguimos los siguientes objetivos:

- El conocimiento de este colectivo.
- Repercusión en la Institución Penitenciaria y en las Instituciones que les acojan, como consecuencia de la aplicación del nuevo Código Penal y la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores.
- Diseño de los programas de intervención adecuados.

2.5 Variables Criminológicas y Reincidencia

Los objetivos que persigue este estudio son:

- El análisis de variables de relevancia criminológica en los diferentes tipos delictivos (perfiles).

· Análisis de la reincidencia y factores asociados.

Durante el año 2000 se elaboró un informe que valoraba los tres primeros años de seguimiento de los internos de la muestra. Cabe señalar, que, a partir de este tiempo (3 años) los datos empiezan a tener un grado de validez importante. En el año 2001 se publicaron los resultados en un libro cuyo título es «Estudios e Investigaciones de la Central Penitenciaria de Observación».

2.6 Jurisprudencia Penitenciaria

Consiste en un trabajo de recopilación y comentario técnico de todos aquellos documentos, autos y sentencias que se generan en la ejecución penitenciaria y que aportan algo novedoso, original o introducen jurisprudencia.

Se han publicado, en este apartado, los libros de Jurisprudencia de 1984-1995, Jurisprudencia de 1996, Jurisprudencia de 1997, Jurisprudencia de 1998, Jurisprudencia 1999/2000 y Jurisprudencia 2001/2002. Una vez valorada la documentación que se ha generado en el año 2003, se ha decidido no publicarla por considerar que es insuficiente, acordando añadir la documentación que se genere en el año 2004 y publicar el libro de Jurisprudencia de 2003/2004.

Se trata de una herramienta jurídica para los profesionales de la Institución Penitenciaria y de todos aquellos, que de alguna forma, realizan práctica profesional o tienen interés científico en la materia.

2.7 Arrestos de Fin de Semana

Este proyecto persigue los siguientes objetivos:

- Conocimiento de las variables criminológicas de este tipo de internos.
- Grado de adecuación de la aplicación de la pena y del lugar de su cumplimiento.

2.8 Evolución de la Población Reclusa

Este estudio pretende mantener una observación permanente sobre el aumento o disminución de la población interna, para, una vez analizadas las fluctuaciones, orientar e informar sobre medidas aconsejables a seguir, con el fin de prevenir

desajustes en el funcionamiento de la Institución y anticipar proyectos de renovación y progreso.

La periodicidad del estudio tiene carácter anual, salvo que se detecten variaciones que hagan aconsejable cambiar esa periodicidad.

2.9 Adaptación a la Población Española del Cuestionario M.S.I. (MULTIPHASIC SEX INVENTORY)

Este proyecto lleva varios años de trabajo en los que, previa selección de la muestra y aplicación de todos los instrumentos que se consideraron oportunos se pasó a la fase de tratamiento estadístico de los datos, con la colaboración del Centro Técnico Superior de Informática del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (C.S.I.C.)

2.10 Delincuencia Sexual

Desde Enero 93, un Psicólogo de la Central se encarga de la investigación sobre delitos contra la Libertad Sexual, a la vez que informar, sobre los permisos de internos con este tipo de delitos, a petición del Servicio de Tratamiento.

Una vez elaborado un programa de intervención para delincuentes sexuales en esta Unidad, el año anterior, se pretendía que la Dirección General, a través de la Subdirección General de Gestión Penitenciaria, elaborase los criterios adecuados, para que, en algunos Centros, de manera experimental, se llevase a cabo la intervención oportuna con internos condenados por este tipo de delitos.

Se diseñó al efecto un programa de formación para los profesionales referidos que se impartió en el mes de diciembre de 1998.

Durante el año 1999 se empezó a aplicar el programa en los Centros seleccionados y en el año 2000 se amplió hasta trece Centros.

Publicaciones

Colaboración en las publicaciones siguientes:

- «Manual de Psicología Jurídica» editado por la asociación Universidad y Empresa.

- Capítulo sobre «Opciones Terapéuticas en delincuentes sexuales» en el «Manual Jurídico de Psiquiatría Legal y Forense»
- Artículo sobre «El Tratamiento Penitenciario en el nuevo Reglamento Penitenciario» en la revista jurídica «La Ley»

Se edita por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, a propuesta de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, los libros:

- «Estudios e Investigaciones de la Central Penitenciaria de Observación», que recoge los trabajos realizados por la Unidad (ya mencionados):

- § Jóvenes ante la Nueva Edad Penal.
- § El Arresto de Fin de Semana.
- § Delitos en el Ámbito Familiar.
- § Variables Criminológicas y Reincidencia.
- § Prevención de la Conducta Suicida (valoración del año 1999)

- «Estudios e Investigaciones de la Central Penitenciaria de Observación: Multiphasic Sex Inventory y El Suicidio en la Institución Penitenciaria».

Se editan los libros «Jurisprudencia Penitenciaria» del período 1984-1995, «Jurisprudencia Penitenciaria 1996», «Jurisprudencia Penitenciaria 1997», «Jurisprudencia Penitenciaria 1998», «Jurisprudencia Penitenciaria 1999/2000», «Jurisprudencia Penitenciaria 2001/2002» que recopilan los Autos y Sentencias, de interés, en materia penitenciaria, generados en esos años.

3. Participación en Tareas Docentes y de Formación de Funcionarios (Art. 109.d)

Participación en los Cursos de Formación realizados por la Escuela de Estudios Penitenciarios dirigidos a los funcionarios de II.PP:

- Cursos de Formación Inicial del Cuerpo Técnico de II.PP (Psicólogos y Juristas).
- Cursos de Formación Continua para el Cuerpo Técnico de II.PP (Psicólogos y Juristas).
- Cursos de Formación Inicial del Cuerpo de Ayudantes de II.PP

- Curso de Acceso al Cuerpo de Ayudantes Técnicos Sanitarios.
- Curso de Formación Continua para Educadores, Jefes de Centro y Jefes de Servicios.
- Curso selectivo del Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias.
- Curso de reciclaje para el grupo B sobre «Régimen Disciplinario».
- Curso para Educadores sobre «Exclusión social, racismo y xenofobia».
- Curso de Formación sobre «Derechos humanos y Legislación Penitenciaria» para el Cuerpo Especial.
- Curso de promoción del grupo B al Grupo A.
- Curso de promoción del grupo C al grupo B.
- Participación en la elaboración del curso impartido sobre «Delincuencia sexual y violenta, dirigido a funcionarios del Cuerpo Técnico de II.PP (1994).
- Elaboración del «Manual de formación del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias», Publicación de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, 1996.
- Comisión Técnica de redacción del programa de oposiciones del Cuerpo Técnico de Instituciones Penitenciarias (especialidad Juristas).
- Colaboración en la modificación del temario del Cuerpo Técnico en la especialidad de Psicología.
- En curso de formación dirigido a Juristas de Instituciones Penitenciarias organizado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (Junio 1996).
- Elaboración del temario de preparación de las oposiciones al Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias.
- Participación en la Entrevista de Selección en las oposiciones de ingreso al Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias.

Participación en Congresos, Seminarios, Jornadas y cursos:

- «Congreso de Derecho Penal y Garantías Constitucionales» organizado por la Facultad de Derecho de Cádiz.
- Seminario organizado por el Instituto Universitario Andaluz de Criminología- Sección Málaga.
- Seminario de Derecho Penitenciario organizado en el Colegio Universitario de Algeciras.

- Curso de Derecho Penitenciario organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Curso de formación de directivos penitenciarios de Colombia.
- Ponencia en el seminario sobre «Agresión Sexual», organizado por la Facultad de psicología de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Jornada multidisciplinar sobre la Violencia en el Ámbito Familiar en la Audiencia Provincial de Alicante.
- Jornadas Penitenciarias en Colegio de Abogados de Orense.
- Congreso Penitenciario Europeo de Jaén.
- Jornadas Penitenciarias de Lugo.
- Conferencia Nacional del Plan Nacional de Drogas
- Clausura del Curso de Criminología de la Universidad de Alcalá de Henares.
- Jornadas Penitenciarias organizadas por la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias desarrolladas en Peñíscola (Castellón de la Plana).
- Seminario europeo trasnacional sobre «Tratamiento de agresores sexuales», celebrado en Roma (Italia):
- Conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares.
- Conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante.
- Conferencia sobre «Revisiones de grado y funciones de la Central Penitenciaria de Observación» en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares.
- Conferencia sobre «Los derechos constitucionales de los reclusos: en especial los relacionados con la salud y los traslados» en el Congreso Internacional de Derecho Penitenciario celebrado en la ciudad de Granada.
- Congreso Europeo sobre Psicología Penitenciaria, organizado en Italia.
- Conferencia sobre «Servicios de Psicología en las Prisiones europeas».
- Ponencia en el aula Iberoamericana de la Escuela Judicial de Barcelona sobre «El control judicial de la Administración Penitenciaria».
- Jornadas de ATIP sobre «El Tratamiento Penitenciario: Recursos y Necesidades», celebradas en Castellón.
- Conferencia Internacional de la Asociación para el Tratamiento de los Delincuentes Sexuales, organizada en Austria.
- Conferencia sobre «La ejecución de las sanciones y el sistema procesal de los recursos» en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares:.

- Mesa Redonda en el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, sobre «Intervención Psicológica en Centros Penitenciarios».
- Mesa Redonda sobre «Presente y futuro de la Institución Penitenciaria», celebrada en el Centro Penitenciario de Villabona.
- Mesa Redonda organizada por el Colegio de Psicólogos, sobre el tema «Delitos Sexuales y Peritajes».
- Jornadas organizadas por el Colegio de Abogados y el Instituto Marqués de Beccaria con el tema: «Tratamiento Penitenciario».
- Exposición «Aula 2000», para difusión y conocimiento de la Institución.
- Intervención en el Master de Psicología Jurídica del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- Coordinación de la participación española en el Proyecto «For Wolf», Programa Comunitario sobre la formación en los Programas de Intervención con Agresores Sexuales.

4. Informes sobre Cuestiones de Carácter Técnico Formuladas por el Centro Directivo (Art. 109.b)

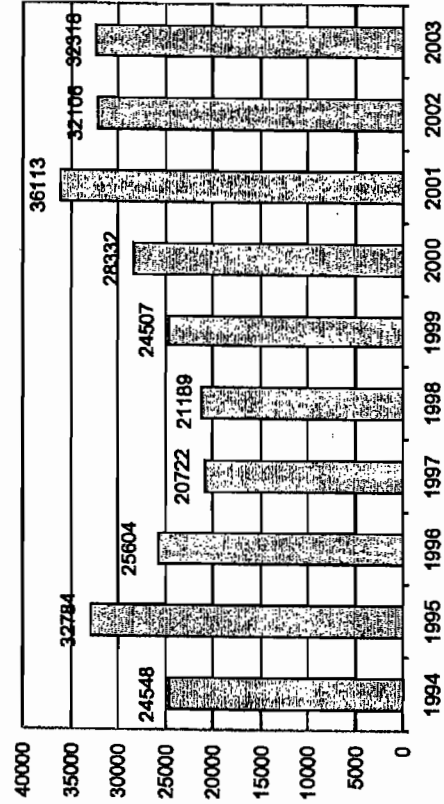
Este tipo de informes se realizan, con carácter general, a petición de Autoridades, Instituciones o la propia Dirección General en asuntos diversos relativos a la Observación, Clasificación y Tratamiento de los internos, y también otros relativos a determinados estudios e investigaciones que se llevan a cabo en la Unidad:

- Asesoramiento al Centro Directivo en la confección de Circulares e Instrucciones (Circular 8/96 e Instrucción 19/96).
- Miembro de la Comisión consultiva creada en la Subdirección General de Gestión Penitenciaria para resolver dudas elevadas por los Centros Penitenciarios.
- Participación en la elaboración de: «Proposición no de Ley sobre Tratamiento de delincuentes sexuales».
- Participación en la elaboración del «informe sobre anteproyecto de Ley orgánica Reguladoras del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria».
- Se elaboró un programa sobre Intervención Penitenciaria para internos con delitos sexuales que se entrega al Subdirector General.

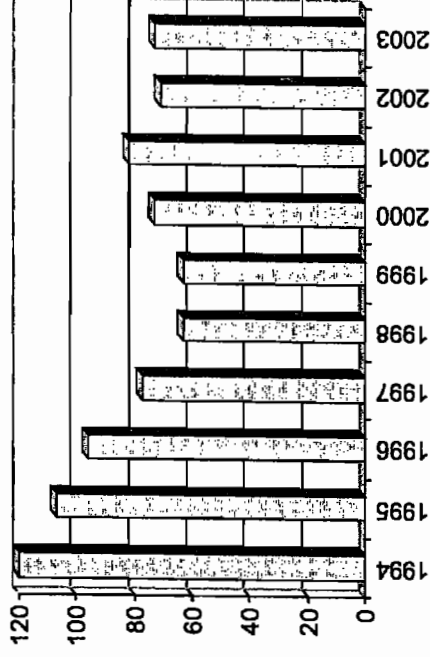
- Participación en la elaboración del «Programa de recuperación de internos conflictivos» PRIC.
- Informe a la Subdirección General de Gestión Penitenciaria sobre «Borrador del anteproyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en materia de prisión provisional».
- El Defensor del Pueblo solicita informe técnico sobre Violencia en el ámbito familiar, sobre aplicación del artículo 75 del R.P. sobre el Perfeccionamiento del Sistema de Prevención de Suicidios.
- Preguntas de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados sobre el suicidio, sobre los Delitos contra la Libertad Sexual.
- Informe a la Subdirección General de Gestión Penitenciaria, previo a la preparación y publicación de la Instrucción 9-2003 sobre «Indicaciones para la adecuación del procedimiento de actuación de las Juntas de Tratamiento a las modificaciones normativas introducidas por la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas».

5. Coste Económico

Se expone a continuación de forma gráfica la evolución del coste económico de los estudios de internos que incluye los desplazamientos a los Centros Penitenciarios correspondientes, correspondientes tanto al coste global por año como al coste por interno para cada año.



Coste Individual



6. Aspectos a considerar

A la vista de todo lo anteriormente señalado cabe plantearse algunas consideraciones de cara al futuro de la Central de Observación, en un intento por clarificar cual puede ser su sentido, utilidad, prioridades y mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

- Cuales de sus funciones pueden resultar mas útiles y que prioridad establecer entre ellas.
- Valorar la conveniencia de mantener un criterio amplio en el sentido garantista de las revisiones de clasificación a petición de los internos y la tendencia al incremento progresivo de la demanda que implica un cada vez mayor aporte de recursos a esta función en detrimento de otras.
- Valorar la necesidad de modificar la estructura organizativa de la Unidad con vistas a potenciar otras funciones como la de investigación que precisan de otros medios materiales y humanos específicos y distintos a los de la gestión, que parecen regir la actual estructura derivada de la existente previamente como centro penitenciario.
- Valorar la utilidad de mantener el sistema de trabajo actual atendiendo al coste económico y de tiempo en los desplazamientos que se precisan para el estudio de internos, teniendo en cuenta la dispersión de los solicitantes que multiplica los desplazamientos a distintos centros con gran inversión de tiempo y condicionan el modelo de trabajo y las condiciones de los estudios-revisiones.

LA FORMACIÓN EN INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Miguel Ángel Vicente Cuenca
Sociólogo de la C. de O.

El pasado mes de octubre de 2004 se celebraron en la manchega localidad de Almagro las III Jornadas de la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias. Fui invitado a participar en las mismas en calidad de coordinador de un Taller de Trabajo denominado «La Formación en Instituciones Penitenciarias».

A continuación se describe las actividades llevadas a cabo en el mismo, así como la explicación del método elegido para la consecución del objetivo último del taller: elaboración de propuestas específicas relacionadas con la formación de los funcionarios del Cuerpo Superior de Técnicos.

La metodología de trabajo que se siguió en el Taller fue la siguiente:

1. Exposición, por mi parte, como Coordinador, de un modelo formativo posible en la Institución Penitenciaria. El propósito de la misma no era otro que posibilitar el trabajo posterior de los asistentes al Taller.
2. Concluida la fase anterior procedí a formar dos grupos de trabajo inspirados en la filosofía de los denominados **métodos de expertos**. Y ello por entender que la información obtenida de un grupo de personas a las que se les reconoce su específico conocimiento relacionado con los asuntos u objetivos que están en el fundamento de su constitución (como era el caso), tiene mayor calidad y valora un mayor número de factores intervinientes, que las aportaciones exclusivamente personales. Por ello que considerara adecuada su elección.

Su objetivo fundamental era determinar **Ideas Fuerza** respecto a la Formación en Instituciones Penitenciarias que intentaran una mayor y mejor adecuación de las

R.P. 1996	<p>- Completar la labor de los Equipos Técnicos de los Establecimientos en sus tareas específicas (art. 109.1.a).</p> <p>- Cuando un mismo equipo retiere por segunda vez la calificación de primer grado, el interno podrá solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga en la Central de Observación. El mismo derecho le corresponderá cuando, encontrándose en segundo grado y concurrendo la misma circunstancia, haya alcanzado la mitad del cumplimiento de la condena. (art. 105.3).</p> <p>- Informar sobre cuestiones de carácter técnico que se formulan por el Centro Directivo, así como atender los requerimientos que los Jueces, Tribunales y miembros del Ministerio Fiscal solicitan en materia penal de las personas sometidas a su jurisdicción (art. 109.1.b).</p> <p>- Realizar una labor de investigación criminológica (art. 109.1.c)</p> <p>- Participar en las tareas docentes y de formación de funcionarios (art. 109.1.d).</p> <p>- Dicha Central estudiará en los diversos Centros penitenciarios a aquellos internos cuya clasificación resulte difícil o dudosa para las Juntas de Tratamiento de los Establecimientos o los grupos o tipos de aquellos cuyas peculiaridades convenga investigar a juicio del Centro Directivo. (art. 109.2)</p>
LOGP 1979	<p>- Resolver las dudas y consultas de carácter técnico que se formulan por el Centro Directivo. (art. 70.1.b)</p> <p>- Realizar una labor de investigación criminológica. (art. 70.1.c)</p> <p>- Participar en las tareas docentes de la Escuela de Estudios Penitenciarios. (art. 70.1.d)</p> <p>- Por dicha central pasará los internos cuya clasificación resulte difícil o dudosa para los equipos de los establecimientos o los grupos o tipos de aquellos cuyas peculiaridades convenga investigar a juicio del Centro Directivo. (art. 70.2)</p>
INICIO 1967	<p>- Observación y clasificación de los internos y orientaciones técnicas</p> <p>- Colaboración con Jueces y Tribunales</p> <p>- Realizar una labor de investigación criminológica</p> <p>- Colaborar con la Escuela de Estudios Penitenciarios en la formación de funcionarios.</p> <p>- Ejecución de los exámenes médico y psicológico, en selección de funcionarios.</p>

actividades formativas ofrecidas por la Administración a las necesidades de los miembros del Cuerpo Superior de Técnicos.

Para ello debían analizar cuatro parámetros respecto de los cuales elaborarían sus propuestas:

- Formación Inicial
- Formación continua
- Información
- Comunicación

Concluidos estos grupos se rompía la lógica discursiva, que habría de ser retomada en una tercera fase:

3. A través de un **modelo Delphi**, adaptado a las características y posibilidades materiales y temporales con que contaba, pretendí que otros expertos, sin relación entre sí, sin posibilidades teóricas de comunicación entre ellos, transcurrido más de un mes desde la realización del Taller en Almagro y en una única circulación del cuestionario, elaboraran propuestas basadas en las aportaciones de los grupos de expertos antes citados.

4. Las contribuciones logradas del contexto metodológico descrito, se ofrecen como conclusiones del Taller de Trabajo sobre «La Formación en Instituciones Penitenciarias» dirigida a los funcionarios/as del Cuerpo Superior de Técnicos.

1º.- **Exposición de un modelo formativo.**

Esta fue la exposición realizada ante los participantes en el Taller, y en el mismo formato y orden en que ésta se hizo.



*III Jornadas de la
Asociación del Cuerpo
Superior de Técnicos
de
Instituciones Penitenciarias
20 a 22 Octubre de 2004
Almagro*

La formación en Instituciones Penitenciarias

Miguel Ángel Vicente Copena

En este Taller vamos a intentar trabajar con los siguientes conceptos:

Formación en sentido genérico

- ... en el aspecto puramente profesional, como técnicos de áreas científicas, psicología, derecho [los técnicos] necesitan de un cultivo, de una formación
- Se deja a los profesionales en los centros y se deja al interés de cada uno y las ganas que tenga (que tiene que tener muchas) de gastar su tiempo y su dinero, muchas veces, en formarse en master o...

Yo, como jurista, lo que sufro mucho es el tema de la documentación, de estar al día en el tema de las leyes... que yo me entero de las novedades legales por los teleferidos y, directamente, de buscarme la vida... Ya no digo formación... sino tener una documentación al día...

...de encuentros [entre profesionales] que la institución debería facilitar

Autoformación

Información

Comunicación

Ingreso en Cuerpo Superior de Técnicos

Formación Inicial

Tomada de posesión en el destino elegido

A partir de este momento... ¿podemos decidir de alguna manera el camino o caminos profesionales que podemos seguir y qué debemos hacer para estar en condiciones de conseguirlo?

El diseño de la Formación Inicial ¿tiene en cuenta este aspecto?

En el temario de la Oposición, ¿se tiene en cuenta esta circunstancia?

De tipo Facultativo ← Opciones Profesionales → De tipo Directivo

Pueden ser opciones excluyentes o complementarias.

¿Que opinan los Técnicos respecto de la Formación Inicial que recibirán?

"Técnicos Penitenciarios. Estudio Sociológico sobre el Personal Técnico de Instituciones Penitenciarias" Manuel Rico Carrá y Miguel Ángel Vicente Cuenca. Comisión de Estudios de la ATIP (2003)

La Formación inicial fue...	Juristas	Psicólogos	Sociólogos	Técnicos
Adecuada y útil al puesto de trabajo	25,2	19,8	17,5	22,5
En general, no me aporota nada	34,7	23,2	25	8,1
Manifiestamente insuficiente al puesto	37,8	55,1	57,5	69,6
NC	2,1	1,7	0	0

El 75.7 %, cree que no le aportó nada o que fue manifiestamente insuficiente

El 22.5 %, consideró que fue adecuada y útil al puesto de trabajo

En el estudio se realizó un cuestionario a 230 Técnicos/as (de un total de 426 efectivos existentes) De ellos, 116 psicólogos, 94 juristas, 12 sociólogos y 8 pedagogos

La Formación recibida como perfeccionamiento o reciclaje fue... y respecto de la Formación de perfeccionamiento?

	Psicólogos	Juristas	Pedagogos	Sociólogos	Técnicos
Adecuada y útil al puesto de trabajo	15,5	8,4	0	2,5	13,1
En general, no me aporota nada	34,1	32,6	12,5	0	25,5
Manifiestamente insuficiente al puesto	50	55,7	87,5	7,5	57,8
NC	4,3	3,1	0	0	3,4

Solo un 13.1 % la considera adecuada y útil al puesto de trabajo

¿Qué hay?!

Ventos tres ejemplos de verbatims extraídos de la investigación antes citada

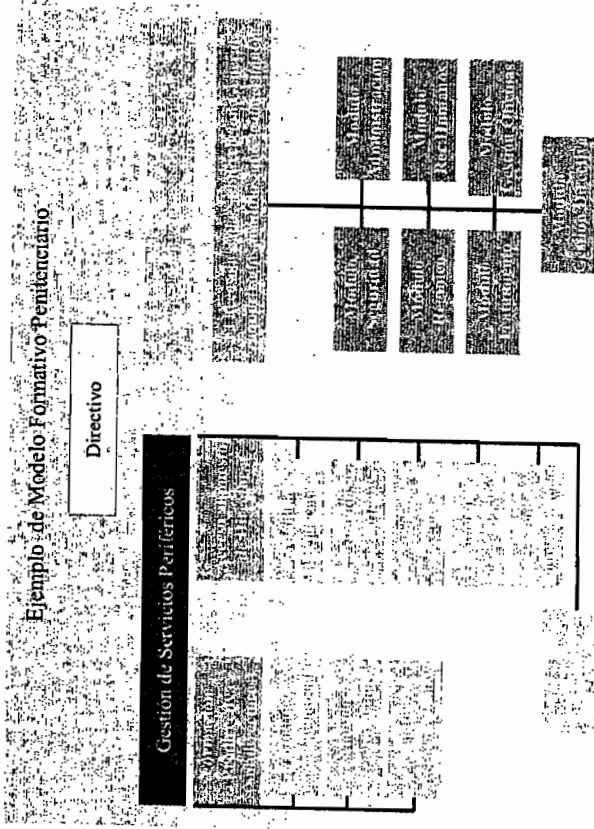
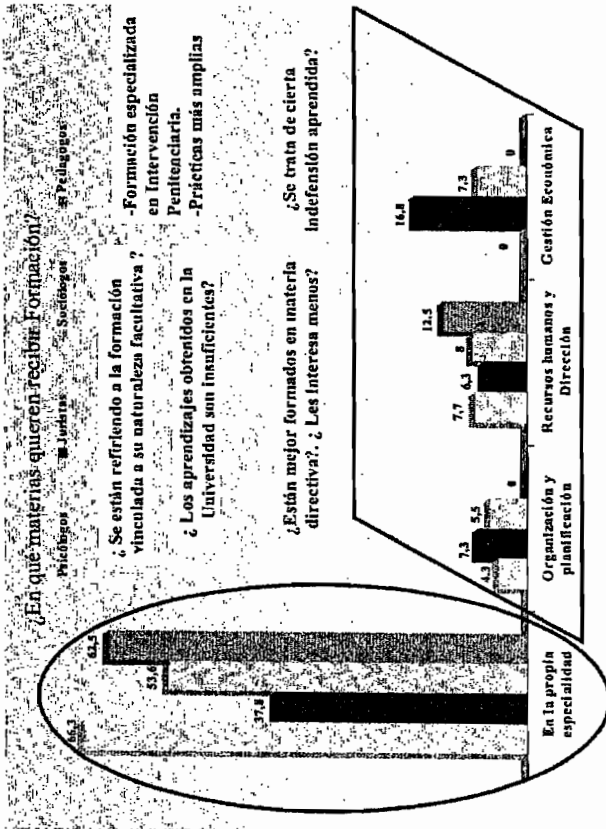
"No solamente... (quiero)... recordar los cursos de formación que hemos tenido los psicólogos, cursos de habilidades sociales... retención de habilidades sociales hasta los martes. Hemos tenido tiempo de aprenderlas, desaprenderlas o no hacerlas hace quince años"

"En la comisión disciplinaria no sé qué pinta, en la económica tampoco. No me han formado"

¿Qué está pasando?!

La verdad está ahí fuera....

Annualmente Formación sondea a Técnicos para orientar su oferta La primera demanda de Psicólogos es.. formarse en Habilidades Sociales Los Cursos dirigidos a Juristas.. quedan vacantes



Características mínimas que debería reunir la Formación

En relación con los trabajadores

- Ayudar a la práctica profesional adecuada
- Pública, de acceso general, curricular
- Favorecer la promoción profesional
- Incentivos para su realización
- Adaptada a las necesidades
- Flexible y perdurable

En relación con el empleador

- Vinculada a los objetivos institucionales
- Elemento fundamental para el cambio
- Debe ser planificada
- Escenario de motivación y participativo
- Debe ser evaluada
- Generar conocimiento
- Formación organizacional que genere intangibles: trabajo en equipo, cultura de organización, creación de clima de trabajo.
- De vanguardia en todos los aspectos

Es un derecho y, también, un deber

Ejemplo de Modelo Formativo Penitenciario

Facultativo

Debería estar vinculado, necesariamente, a dos aspectos mínimos:

- Cometidos esperados de cada una de las especialidades
- Objetivos tratamentales de la institución

Actualización en cada una de las especialidades

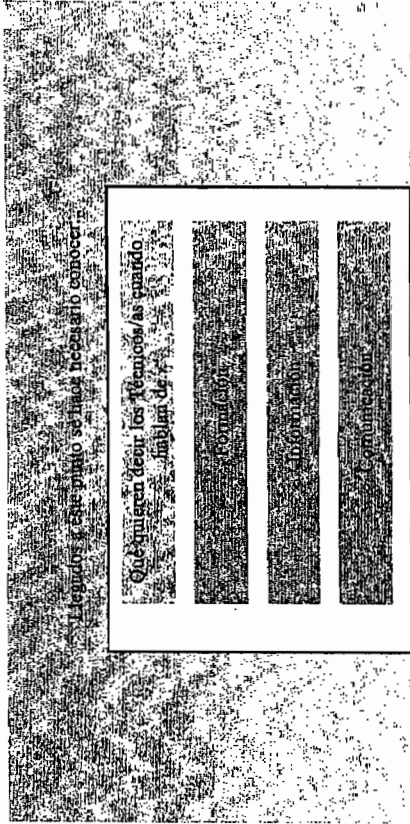
Programas de Intervención de naturaleza prioritaria

Materias y contenidos de naturaleza criminológica, penal, penitenciaria.

Estudios e Investigaciones de la comunidad científica y penitenciaria.

Diseño y evaluación de programas

Formación instrumental, Técnicas y herramientas de trabajo.



Ahora la reflexión os toca a vosotros

2º- Ideas Fuerza elaboradas por los dos grupos de expertos:

Una vez realizada la exposición inicial introductoria respecto de un modelo formativo, se constituyeron los dos grupos. Cada uno de ellos estuvo compuesto por cinco personas. Todas ellas pertenecientes al Cuerpo Superior de Técnicos. En ambos grupos se encontraban representadas las diferentes especialidades profesionales.

Les fue explicada la metodología de trabajo (discusión en grupo y toma de conclusiones por un Secretario), las distintas áreas respecto de las cuales elaborar las ideas fuerza, así como el tiempo disponible, una hora.

Las aportaciones realizadas fueron las siguientes:

Formación inicial:

Ideas

1. Deberá estar más vinculada a la realidad del puesto de trabajo.

2. Deberá ser de mayor duración.
3. Tendrá que aumentar su calidad.
4. Tendrá que huir de la repetición abusiva del temario de oposición.
5. Deberá estar actualizada.
6. Tendrá que incluir la formación directiva.
7. Priorizar los aspectos vinculados a la intervención tratamental huyendo de la formación «para la burocracia».
8. Fomentar la «cultura organizacional».
9. Incluir formación para la función facultativa que la administración espera del Técnico.

Formación continua:

Ideas

10. Deberá ser más frecuente y de mayor calidad.
11. Que sea impartida en centros extrapenitenciarios debidamente homologados por ejemplo, en psiquiátricos, fuera del medio penitenciario.
12. Tendrá que comprender la formación en programas específicos de interés penitenciario.
13. Incluir formación de reciclaje en materias propias de la Administración General del Estado.
14. Incluir formación de actualización para la directivos.

Información:

Ideas

15. Deberá ser Interdisciplinaria.
16. Que pueda ayudar a la toma de decisiones.
17. Incluir con agilidad los cambios legales y normativos que repercutan en el trabajo.
18. Generalizar el acceso a Internet e Intranet.
19. Contener reseñas bibliográficas de materias vinculadas a la actividad profesional desempeñada.
20. Favorecer la suscripción a Revistas especializadas.
21. Facultar para el acceso a las consultas a materia Jurisprudencial.

Comunicación:

Ideas

22. Facilitar mecanismos de intercomunicación para que se conozca todo lo que se está haciendo en materia penitenciaria en todos los centros penitenciarios, pudiendo compartir experiencias, dudas, progresos.
23. Organizar foros de encuentro para debates y comunicación entre los distintos profesionales penitenciarios.

3º.- Análisis Delphi

Una vez determinadas las ideas fuerza por los grupos de expertos, se trasladó a cinco miembros del Cuerpo Superior de Técnicos, un cuestionario en una única circulación, en el que se les requería su opinión y valoración respecto a aquellas.

El método propuesto se basa en los abordajes de tipo Delphi, con las adaptaciones ya descritas al inicio del informe. Estas personas desempeñaban diferentes puestos de trabajo, tanto a nivel facultativo como directivo, cumpliendo suficientemente los requisitos exigidos de elevada competencia profesional y cualificación.

El cuestionario contenía 6 ítems que, a su vez, recogían las ideas elaboradas previamente por los expertos. Sobre éstos tenían que manifestar su grado de acuerdo para, a continuación, explicar o motivar su decisión.

Los ítems resumen de las ideas fuerza fueron:

1. La duración de la Formación Inicial debe ser extensa, incluyendo la formación directiva, también aquella otra de naturaleza facultativa que complete y adapte los conocimientos adquiridos en la Universidad a la realidad penitenciaria y que fomente la cultura organizacional (Ideas fuerza nº 2, 6, 8, 9, 14).
2. La Formación Inicial que se recibe al ingreso en el Cuerpo Superior de Técnicos está desvinculada del trabajo, es de baja calidad, repetitiva del temario de la oposición, obsoleta y orientada a la burocracia (Ideas fuerza nº 1, 3, 4, 5, 7).

3. La Formación continua recibida es mala y escasa, muy restringida en el acceso a los programas específicos, nula en la formación directiva y con pocas posibilidades de participación en el reciclaje que ofrece la Administración General del Estado (Ideas fuerza nº 6, 10, 12, 13, 14).
4. Debería favorecerse la Formación impartida por centros formativos homologados ajenos a la institución penitenciaria: psiquiátricos, servicios sociales externos, Universidades, Colegios Profesionales, etc. (Idea fuerza nº 11).
5. Es necesario tener referentes, fuentes a las que recurrir para las áreas de trabajo en que se necesitan: jurisprudencia, revistas especializadas, bibliografía. Que reporten información sobre los cambios legales y normativos, orientadas a la toma de decisiones e interdisciplinar. De igual manera debería generalizarse el acceso a Internet e Intranet (Ideas fuerza nº 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21).
6. La Administración debe facilitar mecanismos para que se conozca todo lo que se está haciendo en los diferentes centros penitenciarios, ayudando así a la práctica diaria. Que puedan compartirse experiencias, dudas y progresos, potenciando los foros de encuentro entre profesionales (Ideas fuerza nº 22, 23).

Las conclusiones elaboradas en esta fase Delphi son las siguientes:

1. La duración de la Formación Inicial debe ser extensa, incluyendo la formación directiva, también aquella otra de naturaleza facultativa que complete y adapte los conocimientos adquiridos en la Universidad a la realidad penitenciaria y que fomente la cultura organizacional.

Grado de acuerdo manifestado:

Muy de acuerdo (horquilla 9-10)	9.4
---------------------------------	-----

Aportaciones complementarias realizadas al respecto:

- Se constata que la formación universitaria está muy alejada del ejercicio profesional en el ámbito penitenciario.

- Necesidad de aprendizaje real de fundamentos y práctica de Psicología Clínica y Diagnóstica.
- Se entiende necesario ampliar las prácticas en los centros penitenciarios.
- La duración propuesta oscila entre 2 y 6 meses.

2. La Formación Inicial que se recibe al ingreso en el Cuerpo Superior de Técnicos está desvinculada del trabajo, es de baja calidad, repetitiva del temario de la oposición, obsoleta y orientada a la burocracia.

Grado de acuerdo manifestado:

De acuerdo (horquilla 7-8)	7.2
----------------------------	-----

Aportaciones complementarias realizadas al respecto:

- Debería evitarse la práctica habitual de repetir los contenidos contemplados en el temario de la oposición, en la Formación Inicial.
- El contenido práctico del Curso de Formación Inicial es muy escaso.
- No contempla la formación Gerencial Pública.

3. La Formación continua recibida es mala y escasa, muy restringida en el acceso a los programas específicos, nula en la formación directiva y con pocas posibilidades de participación en el reciclaje que ofrece la Administración General del Estado.

Grado de acuerdo manifestado:

Muy de acuerdo (horquilla 9-10)	9.2
---------------------------------	-----

Aportaciones complementarias realizadas al respecto:

- La Formación Continua ofrecida a los Técnicos, en general, debería ser frecuente y periódica.

- La Formación Directiva debería ser habitual.
- Debería facilitarse la Formación ofrecida por la Administración General del Estado, con información habitual a los centros penitenciarios.

- Debería evitarse la práctica frecuente de la formación de tipo «oportunistas» vinculada a determinados programas que no están generalizados y sobre los que se tiene escasa información.

4. Debería favorecerse la Formación impartida por centros formativos homologados ajenos a la institución penitenciaria: psiquiátricos, servicios sociales externos, Universidades, Colegios Profesionales, etc.

Grado de acuerdo manifestado:

Muy de acuerdo (horquilla 9-10)	9.6
---------------------------------	-----

Aportaciones complementarias realizadas al respecto:

- Muy necesario incentivar el contacto con otros profesionales de diferentes administraciones públicas pertenecientes a áreas laborales afines.
- Tendría que aprovecharse el interés que al respecto muestran otras instituciones en el ámbito penitenciario, a través de los oportunos convenios que contemplan, como contrapartida, la asistencia de nuestros funcionarios a encuentros, jornadas, congresos, reciclaje universitario, intercambios, etc.

5. Es necesario tener referentes, fuentes a las que recurrir para las áreas de trabajo en que se necesitan: jurisprudencia, revistas especializadas, bibliografía. Que reporten información sobre los cambios legales y normativos, orientadas a la toma de decisiones e interdisciplinar. De igual manera debería generalizarse el acceso a Internet e Intranet.

Grado de acuerdo manifestado:

Muy de acuerdo (horquilla 9-10)	9.8
---------------------------------	-----

Aportaciones complementarias realizadas al respecto:

- Se considera fundamental dotar a todos los Técnicos de ordenadores, como paso previo al acceso a la Intranet e Internet. Este es el procedimiento más cómodo y barato de acceso a la información que todos necesitan.
- 1. La Administración debe facilitar mecanismos para que se conozca lo que se está haciendo en los diferentes centros penitenciarios, ayudando así a la práctica diaria. Que puedan compartirse experiencias, dudas y progresos, potenciando los foros de encuentro entre profesionales.

Grado de acuerdo manifestado:

Muy de acuerdo (horquilla 9-10)	9,6
---------------------------------	-----

Aportaciones complementarias realizadas al respecto:

- Muy importante favorecer visitas a los Técnicos a los diferentes centros penitenciarios donde se están llevando a cabo programas específicos o novedosos.
- No puede abandonarse a su suerte a los profesionales.
- Puestas en común periódicas.

Otros comentarios

- Debe facilitarse la Formación en Idiomas.
- Potenciar intercambios con funcionarios de otros países.
- Necesidad de recuperar cierto protagonismo social, tal y como han hecho otras instituciones.

EVALUACION DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DE PERSONAL DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS DURANTE LOS 25 AÑOS DE LOGP. 1

Manuel Roca Poveda

Subdirector TTO Centro Penitenciario de Segovia

Sumario. I. Introducción. II Antecedentes inmediatos. III. El significado de la Ley Orgánica General Penitenciaria. IV. El discurso de la ley : 1. Desde el plano de la propia realidad penitenciaria. 2. Desde los cambios normativos. 3. Desde el ámbito de la dogmática y la jurisprudencia. V. Estructura Administrativa y Función Penitenciaria.

I. Introducción

En primer lugar quiero dar las gracias a la Comisión de Estudios de ATIP por haberme permitido compartir, desde esta mesa, un espacio de reflexión en torno a la estructura organizativa y de personal de los Establecimientos Penitenciarios. Espacio que, además, se alimenta con ese lapso de tiempo que son los veinticinco años de nuestra Ley Orgánica 1/79, de 26 de Septiembre, General Penitenciaria, en adelante LOGP.

A lo largo de mi intervención me situaré en el ayer inmediato y previo a la LOGP a fin de poder subrayar el valor de la misma para, posteriormente, y desde una perspectiva general detenernos a observar la evolución de la función penitenciaria durante estos últimos veinticinco años. Esta evolución, consecuencia de factores demográficos, sociológicos y de política criminal, será contemplada mediante una triple perspectiva: la transformación de la realidad penitenciaria, el cambio normativo

1 PONENCIA PRESENTADA EN LAS III JORNADAS DE LA ASOCIACION DEL CUERPO SUPERIOR DE TECNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS, CELEBRADAS EN ALMAGRO (CIUDAD REAL) LOS DIAS 20 AL 22 DE OCTUBRE DE 2.004.-

y la consolidación de la dogmática y «jurisprudencia» penitenciaria. Estos tres niveles se dan comunicados, se nos aparecen como un todo en sus manifestaciones. Correlativamente, así, nos aparecerá la «lógica organizativa» como una proyección casi urbanística de esa otra realidad.

Traigo a consideración de ustedes, por tanto, algunas cuestiones que nos han de situar entre el ayer y el hoy. Algunas de ellas por sí mismas merecerían, naturalmente, un tratamiento mucho más extenso que no es posible realizar en esta ponencia. Y así teorizar en torno a un mañana en el que aún han de cambiar mucho las cosas y no precisamente a lenta velocidad de crucero. Mas nosotros, ahora, analizaremos despacio el trayecto transcurrido pues, sabemos, se ve mejor el camino a la velocidad de la tortuga que a la de la liebre.

II. Antecedentes Inmediatos.-

Situándonos en el decenio anterior a la LOGP, antes de su promulgación, se encontraba vigente el Reglamento de Prisiones aprobado por Decreto de 2 de Febrero de 1956 con sus reformas posteriores, destacando las de 1963, 1968 y 1977. En la reforma de 1968 (Decreto 162/1968 de 25 de Enero) se da entrada a la idea de tratamiento penitenciario y se ponen en funcionamiento los Equipos de Observación, para preventivos, y Tratamiento para penados. A esos fines la Ley de Reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios de 22.12.70 crea el Cuerpo Técnico pues, como reconoce ésta, la «utilización de nuevos métodos para atender a los problemas de reeducación y readaptación social de los delincuentes (...) supone como es obvio contar con los oportunos cuadros de especialistas»... siendo estos funcionarios los llamados a los trabajos de su especialidad en materia de observación, clasificación y tratamiento, así como las labores de Dirección e Inspección de las Instituciones y Servicios. Posteriormente con la reforma que opera el R.D. de 29.7.77 se abona el terreno para el nacimiento de la LOGP.

Desde un punto de vista organizativo el Decreto de 162/1968 de 12.6.68 establecía el Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia y en concreto la estructura orgánica del Departamento. En la Dirección General de Instituciones Penitenciarias aparecía la siguiente pirámide organizativa: el Director General, el Servicio Técnico y Jurídico de Asuntos Penitenciarios, la Inspección

Penitenciaria y el Servicio de Asuntos Administrativos y Económicos. El Servicio Técnico Jurídico tenía una sección de tratamiento, otra de recursos y otra de libertad condicional y redención de penas. La población reclusa el 7 de Mayo de 1978 era de 11.384 hombres y 442 mujeres. El 61,6 % eran preventivos, por lo que los penados no rebasaban los 5.000. Los reclusos se albergaban en los Centros de Diligencias, Preventivos y de Cumplimiento, así como en los distintos Centros Asistenciales y Hospitalarios. Eran viejas prisiones que en numerosas ocasiones se cimentaban en edificios construidos en su inicio para otros usos, dentro del casco urbano y con una infraestructura obsoleta e incluso deteriorada por la acción de los motivos del año 1977.² Situándonos en los Centros Penitenciarios el órgano colegiado creado por el Reglamento de 1956, en su art. 197, era la Junta de Régimen y Administración, «para la uniforme aplicación del régimen penitenciario, buen gobierno de los Establecimientos y recta gestión económica». Formaban parte de la citada Junta el Director, Subdirector, Administrador, Capellán, Médico, Maestro y Superiora de la Comunidad Religiosa que preste servicio en el Establecimiento. Este órgano se mantiene, como más delante veremos, hasta el Reglamento Penitenciario de 1996 si bien con significativos cambios en su composición. Así por ejemplo el Reglamento de 1981 excluye al Capellán, al Médico y al Maestro y a la Superiora de la Comunidad e incluye un Jefe de Servicios y dos funcionarios elegidos por la plantilla cada año.

El Funcionario penitenciario no era especializado, estaba escasamente retribuido, se encontraba desanimado y temeroso por los sucesos que venían ocurriendo y asistía confundido a las críticas sobre su función social³. Me permito significar que en 1979, a la llegada a mi primer destino, que no citaré, encontré aquel portón de acceso a la prisión, en consonancia con la arquitectura de un cuartel, que fue abierto por un funcionario de elevada edad ya jubilado de la guardia civil y que se encontraba en destinos civiles. También era objeto de discusión, la mayoría de las veces casi clandestina, nótese, el derecho de asociación profesional. El número de funcionarios totales a la llegada del Sr. García Valdés a la Dirección General, en Marzo de 1978,

² GARCIA VALDES Carlos. « La reforma de las cárceles». Ed. Gráficas Ferba.1.978, pág. 39 y ss

³ GARCIA VALDES op. cit. pág 54 y ss

era de unos 2.500⁴. La situación de las prisiones se había venido deteriorando progresivamente. En otro orden de cosas, nuestro país asistía a un cambio político vertiginoso que abonaba la distinción entre el preso «político» y el «social». Con antecedentes desde el año 1972, los motines de 1976 y 1977 extendieron el conflicto de manera generalizada por todas las prisiones.

III. El Significado de la Ley Orgánica General Penitenciaria

La importancia histórica de la LOGP, ha sido subrayada en todos los sectores doctrinales y desde distintos aspectos. Ya apuntábamos su significado en el ámbito de los principios⁵. En efecto, la humanización de las prisiones, el reconocimiento de los derechos del recluso, la determinación de los fines de las Instituciones Penitenciarias, el haber introducido un debate ideológico en torno al significado material de la pena privativa de libertad, y el hecho de haber fomentado la participación de jueces, penalistas y penitenciarios en foros de debate abiertos en torno a su filosofía y tendencias a discutir la quintaesencia de sus principios, propició el retorno a una ilusión pues «el paso de los años había conducido a una situación en la que la crisis doctrinal tenía el complemento de una realidad penitenciaria lamentable»⁶. Y así, seguidamente, tras el estudio dogmático de las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad como un sistema general, inevitablemente vendremos posteriormente a limitar con múltiples subproblemas o subsistemas, no menores, como establecimientos, régimen penitenciario, tratamiento, clasificación, vigilancia y seguridad, la individualización de la ejecución, organización, derechos, deberes, quejas, recursos, comunicaciones, estudios de pronóstico, relaciones con Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, Tribunales

Sentenciadores y Jueces, trabajo social y asistencia postpenitenciaria, extranjería, asistencia sanitaria, madres internas, régimen disciplinario, permisos de salida, trabajo penitenciario y de esta manera, «ad infinitum». Esta idea, sugerentemente expuesta por LUZÓN PEÑA⁷, nos introduce con singular realismo en otro ámbito: la complejidad del objeto de conocimiento del Derecho Penitenciario y al diseño teórico de la propia ejecución material dentro de lo que se ha definido como «sistema penitenciario», en el que se incluyen cuestiones de carácter multidisciplinar. En realidad y como se ve mucho más que un derecho penal de la pena, algo distinto a una simple actividad administrativa, ni aún una actividad final del proceso. Simplemente Derecho Penitenciario⁸. Y a su llamada innumerables opiniones sobre lo que debía y ha de ser o no el devenir del sistema.

Decía ALARCON BRAVO⁹ que la regulación jurídica del tratamiento penitenciario no había sufrido modificaciones en el primer decenio de la ley y que la regulación del Reglamento de 1981 tenía una perfecta correspondencia con la misma. Pese a las vivas polémicas en torno a su concepto, contenido y eficacia, defendía la concepción del tratamiento que presenta la ley, a la que, sostenía, se acusa de su carácter clínico-criminológico y avanzaba, con razón, la base normativa existente en la misma para amparar

⁷ Cfr. LUZÓN PEÑA Derecho Penal Parte general I. Ed. Hispamer, pág. 103.-Costado Oeste U.C.A. Colombia.-

⁸ En la actualidad el Derecho Penitenciario, entendido como conjunto de normas que regulan la ejecución de la pena y medidas penales privativas de libertad, delimita un sector de nuestro ordenamiento jurídico que si bien ha sido calificado, aún hoy, como relativamente autónomo, consolida su posición a medida que pasa el tiempo. En realidad cada vez es ya menos dilatada y si baldía la discusión en torno a su autonomía y más si nos situamos en la órbita de la legislación estatal y en la aparición de los órganos judiciales encargados de garantizar la legalidad de su ejecución. Predicar la autonomía formal del sector normativo que integra el Derecho Penitenciario reclama reflexionar sobre su materia u objeto de conocimiento, las fuentes y su normativa procesal. Esta cuestión, obligada en cualquier materia jurídica, no por ello aparece exenta en numerosas ocasiones de cierta artificiosidad, al observar una realidad cambiante que merece una atención estructural. A criterio de RACIONERO CARMONA F. «Derecho Penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial». Ed. Dykinson. Madrid 1.999, pág. 51 «el derecho penitenciario constituye ya una parte autónoma dentro del ordenamiento jurídico. En efecto, el contenido sustantivo específico de sus normas como, formalmente, la competencia exclusiva del conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con ellas por una jurisdicción especializada, reclama un tratamiento epistemológico específico y autónomo que se nutra, aunándolas, de las fuentes de la criminología y de las normativas iuspenalistas e iusadministrativistas, éstas últimas en toda su amplia variedad».

⁹ ALARCON BRAVO Jesús. «El tratamiento penitenciario en el primer decenio de la LOGP». Revisita Estudios Penitenciarios Extra 1/1989. Ministerio de Justicia. Madrid. Pág. 11

otras concepciones. Incluso apuntaba la posibilidad de un cambio reglamentario. Y así sucedió con el Reglamento Penitenciario de 1996 que apostó por un componente comunitario o resocializador. Y es que, además, claramente ha de entenderse que con las premisas citadas es difícil pensar en un tratamiento penitenciario modelo «sala de espera»¹⁰.

Al ver la luz la LOGP trabajaban en prisión alrededor de 134 funcionarios del Cuerpo Técnico (59 Juristas, 47 psicólogos, 13 psiquiatras, 10 pedagogos, 2 sociólogos y 3 endrocrinólogos)¹¹.

IV. Discurrir de la Ley y Estructura Administrativa

Por avatares históricos, el discurrir de la LOGP ha sido paralelo al de la propia Constitución Española y al cambio de modelo político y social demográfico en nuestro país. Esta perspectiva histórica no ha de perderse de vista pues aporta ese complemento necesario para entender el cambio producido en nuestra Institución Penitenciaria al tratarse de uno de los campos llamados de «preocupación social». Profundizaremos por ello ahora en los tres planos que me parecen más relevantes, a saber: la realidad penitenciaria, los cambios de la normativa penal y penitenciaria y la evolución de la dogmática y de la jurisprudencia. Paralelamente y de manera funcional, porque nada existe por generación espontánea, iremos valorando el impacto en nuestra organización.

1.- Desde el plano de la propia realidad penitenciaria:

-1.1 El aumento de la población reclusa.- Factores demográficos, sociológicos y el hecho de alcanzar unos límites muy razonables de bienestar han propiciado en los últimos años un importante cambio en nuestra sociedad. Curiosamente se ha producido un imparable aumento de los internos en nuestros Centros Penitenciarios. Un país en transformación desde lo rural hacia lo urbano o industrial, desde la emigración a la inmigración, ha debido enfrentarse al notable aumento de complejidades sociales que acrecientan el riesgo de aumento de la transgresión social. Sabemos que la consecuencia pesimista de la teoría de la «normalidad» del delito es que aspirar a eliminar éste de la

¹⁰Lo que no significa que para grupos concretos de internos con perfil definido no sea imprescindible. Véase GARRIDO GENOVES Vicente. «El tratamiento penitenciario en la encrucijada». Revista de Estudios Penitenciarios nº 236/1.986. Ministerio de Justicia. Pág. 21 y ss.

¹¹ALARCON BRAVO Jesús. Op.cit. pág. 14

sociedad es utópico y que la medición de los fenómenos delictivos y su prevención es de una complejidad abrumadora. Tenemos más leyes y medidas penales que hace veinticinco años, seguramente mejores, más sustitutivos de aquellas y más penas suspendidas. Tenemos también más sistema penal y delitos cometidos y tenemos, en fin, más internos en prisión. Por ello se pregunta ANDRES LASO, con razón, si es racional que el hecho de un notable progreso económico y social, tomado a veces por la comunidad internacional como modelo es compatible con este aumento de la población reclusa. Reconozco su razón¹², más los datos son contundentes. En la actualidad pueblan nuestros Establecimientos Penitenciarios cerca de 60.000 internos. Al 17.9.04 son 59.364 incluyendo Cataluña (en los Centros Penitenciarios catalanes 8.025) que tiene realizadas las transferencias en materia penitenciaria. De los internos dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias 39.690 son penados y preventivos 11.649¹³. Por tener una referencia del incremento del número de internos señalamos que de 28.358 internos el 31.12.90 se pasó a 52.342 al 30.11.02, total nacional. Así observamos especialmente: a) El aumento de la población reclusa femenina que ha pasado de un 3,20 % en 1980 hasta un 7,78% el 17.9.04 (3.994)¹⁴. b) El aumento significativo de la población interna extranjera. Si entre los años 1990 a 1996 se pasó de 4.739 internos a

¹² ANDRES LASO Antonio. «El sistema penitenciario Español». I Jornadas Provinciales de Voluntariado en Instituciones Penitenciarias. Junta de Castilla y León. 2.002. pag. 19. Véase a estos efectos SERRANO MAILLO ALFONSO. «Introducción a la Criminología». Ed. Dykinson. Madrid 2.003. pág 264. Oportunidad y delito, el enfoque de las actividades rutinarias.

¹³ Al 31.7.04 penados en tercer grado 5.456 y en primer grado 1.165. Otro dato relevante y que merece estudio es el referido a los liberados condicionales. En el año 1.990 estábamos en torno a 4.500 y en el año 1.995 nos situábamos cerca de los 8.000. En el año 2.000 bajan a 6.400 y en el año 2.004 siguen bajando hasta 5.500. Téngase en cuenta que el 31.12.90 poblaban nuestras prisiones 28.358 internos.

¹⁴ Para valorar y observar la tendenciaEl Diario el País «El País Dominical, 21.10.2.001, pág. 14», en relación con mujeres en prisión se hace eco de la encuesta publicada en Diciembre del 2.000 en el Boletín del Consejo de Europa. La tasa de mujeres encarceladas es del 9,1 %. Solamente nos supera Portugal (9,7%). Las tasas fluctúan entre el 2,8 % en Irlanda y el 6,8% en Noruega. Dentro de los sectores más vulnerables nos encontramos con la mujer gitana. «Representando un 1,4 % de la población española, una de cada cuatro reclusas en las cárceles es gitana, según los datos de María Naredo, autora del estudio Mujeres Gitanas y Sistema Penal». El Diario «ABC», con fecha 22.10.2.001, bajo el título «Tres de cada cuatro personas que ingresaron en prisión en España en 2.001 eran extranjeras» aporta las siguientes cifras: La media de internos correspondiente al 2.001 es de 46.243 internos, la más alta desde hace once años, después de 1.994. En la segunda semana de Octubre de 2.001 la población reclusa asciende a 47.421 internos. Los internos extranjeros a finales de Julio de 2.001 se elevan al 22,2 % del total. Otra característica importante es el paulatino envejecimiento de la población reclusa, en sintonía con la evolución demográfica general. Al 31.7.01 tenemos estos totales por grupos de edad: Hasta 20 años: 547. De 21 a 25 años: 5.780. De 26 a 30 años: 10.037. De 31 a 40 años: 13.370. De 41 a 60 años: 5.974. Más de 60 años: 467. En cuanto a los penados, el 62,4 % eran reincidentes. Llamo la atención que en Mayo de 2.001 el 47% de la población interna encarcelada en Cataluña era extranjera (Rev. Justidata 29, Febrero 2.002. Generalitat de Catalunya).

6.470, existen hoy a fecha 31.7.04 16.419, lo que representa, históricamente, el punto más elevado, el 32,01%.

Nuestra tasa de detención (p.100.000) según la Estadística Penal Anual del Consejo de Europa, Tabla 1, es de 126,2 en la encuesta de 2.002, cerrada el 23.6.03¹⁵. Nos situamos por encima de países de nuestro entorno como Francia (87,6), Alemania (95,2), Italia (99,8), Bélgica (90,2). Estamos por debajo de Portugal (132,8) y el máximo se sitúa en Rusia (638,6). Nuestra densidad carcelaria (p.100) se situaba en 112,5, según esta estadística cuando nuestros internos sumaban 50.994. Es significativo apreciar que la tasa de mujeres encarceladas en esa fecha es de 8,1 %, la más alta del continente. En número de internos extranjeros ocupamos el cuarto lugar después de Alemania, Italia y Rusia¹⁶.

El crecimiento constante de internos ha superado las previsiones del sistema. Durante el primer decenio de la Ley fueron contruidos algunos establecimientos a fin de sustituir viejas prisiones inservibles. El esfuerzo más considerable fue el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios de 5 de Julio de 1991, que se modifica por acuerdo del Consejo de Ministros el 30.4.98 para dar cabida a la creación de 24 CIS. En el momento actual y a la vista de los datos expuestos la situación es alarmante.

Este aumento ha propiciado otros efectos desde el plano de la organización y gestión: de un lado la búsqueda de la rentabilidad económica en torno a la cuantiosa inversión pública que han significado los nuevos Centros y por ende el número de internos a albergar, el alejamiento de las ciudades, los complejos sistemas de vigilancia y control de carácter tecnológico y su mantenimiento junto con la necesidad de racionalizar el personal de vigilancia y su importante función han determinado para éste la existencia de nuevas figuras de «competencias» desconocidas hasta antes: desde la distribución en V1, V2, Area Mixta, con diferentes unidades asignadas y con horarios divergentes, hasta nuevas figuras derivadas, responsables del enorme aumento de la gestión de la seguridad y personal de interior, por un lado, y de cuestiones económicas por otro, sin contar con las cuestiones referidas a tratamiento, sanidad y demás materias que veremos más pormenorizadamente y de manera sectorial. Efectivamente, si bien el Reglamento

¹⁵ Estadística oficial preparada por Marcelo F. Aebi. Universidad de Sevilla y de Lausanne

¹⁶ En torno a la cuestión debatida sobre inmigración y delincuencia véase recientemente: MARTINEZ Ramiro y MATTHEW T. Lee, « Inmigración y delincuencia». Revista Española de Investigación Criminológica. REIC NI 01-04. [http : www/ criminologia.net/revista](http://www/criminologia.net/revista).

Penitenciario de 1.996 mantiene vigentes los arts. 277 a 324, 328 a 332 y 334 a 343, del Reglamento Penitenciario de 1.981, con rango de resolución del Centro Directivo hasta el establecimiento de la nueva regulación de unidades y servicios, cosa que no ha sucedido, ha de señalarse la existencia de puestos de trabajo desconocidos cuya regulación se refleja en la propia convocatoria del concurso: Coordinador de Producción, Jefe de Servicio Social, Gestor Económico Administrativo, Jefe de Gabinete de Dirección, Coordinador Servicios CIS, Coordinador Formación, Jefe de Area Mixta, Gestor de Producción y Monitor informático. Incluso la Subdirección de Seguridad, confundido en ocasiones con Régimen II y la Subdirección de Sanidad se encuentran sin regulación reglamentaria, salvo artículos puntuales en torno a su intervención. Por otro lado la necesidad de gestión normalizada dentro de un sistema informático común y en consecuencia un protocolo de modelos en los distintos ámbitos de responsabilidad y toma de decisiones, la puesta en marcha de instrumentos de evaluación de riesgos y la aparición de tipologías penitenciarias¹⁷. Y como a continuación veremos, siempre desde nuestra óptica, la especialización y el fortalecimiento de las distintas áreas de intervención.

Según el Informe General 2002 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias los recursos humanos de la Administración Penitenciaria son, entre otros:

- Personal Total DGIP 18.855 (Funcionario : 17.764 y Laboral 1.091).
Cuerpo Técnico Total 508 (incluye 29 en prácticas) (537 Fin 2.003).
Cuerpo Facultativo 434 (428 Fin 2.003).
Cuerpo Especial Total 1.203 (1.181 Fin 2.003).
ATS Total 442 (479 Fin 2.003)
- Cuerpo Ayudantes Masculino Total 12.708 (Incluye 809 en prácticas) (13.030 Fin 2.003).
Cuerpo Ayudantes Femenino Total 2.406 (Incluye 155 en practicas) (2.598 Fin 2.003).
- Personal Total OATP 1.236 (Funcionario 642 y laboral 594).

De acuerdo con la Tabla 16 de la Estadística del Consejo de Europa, año 2002, cerrada 23 de Junio 2003, en España se fijan un total de 22160 Funcionarios de los que 419 se dedican

¹⁷ Así, me refiero tanto al SIP como a la sedimentación de las distintas Instrucciones en materia de gestión penitenciaria : Permisos de Salida, (TVR y CCP) , Clasificación Penitenciaria (Mod.PCD,) , Programa de Prevención Suicidios, Régimen FIES, ONG,s, etc.

a Dirección, 14.439 a Seguridad, 3.453 a Tratamiento, 1.115 a Talleres y 2.734 a Administración. La cifra de tratamiento representa la más alta de las Tablas, significando el 16,4 %¹⁸.

-1.2. Tipologías delictivas y/o penitenciarias.- Junto al aspecto cuantitativo nos encontramos con el enorme cambio que ha sufrido el perfil de la población interna en estos últimos veinticinco años. Haremos referencia para comprender la magnitud del problema, dentro de los subsistemas penitenciarios a los que ya nos hemos referimos anteriormente, de manera especial a los siguientes: a) Por los valores en conflicto es el régimen cerrado el que más problemas plantea. Resuelto normativamente en el art. 10 LOGP de manera lacónica, a decir con razón de MAPELLI CAFFARENA¹⁹, ha de aceptarse el régimen descrito como una amarga necesidad ante las gravísimas conductas observadas por un reducido pero violento y activo grupo de internos²⁰. La problemática en torno al mismo ha traído como consecuencia múltiples tomas de postura por parte de la doctrina, sucesivas regulaciones legislativas e incluso una propuesta de modificación del propio Art. 10 L.O.G.P.²¹ b) Igualmente hemos de hacer referencia al fichero FIES y en concreto a los internos pertenecientes a organizaciones terroristas o a organizaciones criminales cuyo tratamiento legal, en las últimas reformas legislativas operadas en nuestro Código que más adelante citaremos, ha modificado el panorama histórico de nuestro derecho penitenciario. c) A los internos incluidos en el Programa de Prevención de Suicidios. d) A los internos con

¹⁸ Estadística oficial preparada por Marcelo F. Aebi. Universidad de Sevilla y de Lausanne

¹⁹ Véase más ampliamente MAPELLI CAFFARENA B., «Consideraciones en torno al art 10 de la L.O.G.P. ? en Revista de Estudios Penitenciarios Extra 1. 1989, pág. 137.

²⁰ GARCÍA VALDÉS, Comentarios a la legislación penitenciaria, 1982 pág. 52, Civitas.

²¹ El Reglamento Penitenciario de 1981 estableció dos tipos de régimen cerrado en el Art. 43.3: los de régimen común y los de régimen especial. Se destinaban a establecimientos de régimen común los internos clasificados en primer grado por su peligrosidad extrema, mediante valoración global de factores objetivos como cuantía y número de condenas, penas graves en período inicial de cumplimiento, reincidencia o pertenencia a grupos u organizaciones delictivas. El régimen especial sería de aplicación a internos autores de graves alteraciones de la convivencia, como incendios, motines, destrucción de instalaciones, violencias a otros internos, indisciplina referente a agresiones, amenazas, coacciones, insultos o provocaciones a funcionarios y negativas a órdenes legales de conducciones, asistencia a juicio oral o diligencias y cumplimiento de sanciones, así como a sus instigadores, previa regresión a primer grado. La reforma introducida por R. D. 787/84 de 26 de marzo modificó esa dualidad dejando por un lado sin contenido el Art. 47 del antiguo Reglamento que regulaba los departamentos especiales y devolviéndonos en el art. 43.3 a la problemática del art 10 de la L.O.G.P. Por ello se intentó efectuar una reforma legal del art. 10 L.O.G.P. La misma encontraba acomodo como Disposición Final 4 del Código Penal de 1.995. La citada reforma que no pasó el trámite parlamentario consistió en sustituir la disyuntiva «o» por la copulativa «y», con lo que los establecimientos de régimen cerrado serían para inadaptados y los departamentos especiales para los internos peligrosos (Ver informe CGPJ al anteproyecto de ley, remitido el 19.9.95 por el Ministerio de Justicia e Interior).

aplicación de medidas de limitación regimental del art 75 R.P. e) A la problemática del tratamiento en Centros ordinarios de los internos con perfil psiquiátrico. f) A los internos sometidos a medidas de seguridad privativas de libertad de los arts. 101 a 104 del Código Penal. g) A los Departamentos para jóvenes menores de veintitún años a los que se refiere el art. 173 del R.P. h) Al resto de formas especiales de Ejecución. i) A la problemática del tratamiento de los internos extranjeros, a decir de las diversas y contradictorias tomas de postura del legislador en la materia. j) A los centros de mujeres y a las madres con hijos internados. k) A las nuevas penas que vienen a cubrir el vacío que deja la supresión del arresto de fin de semana y que entran en vigor el 1.10.04²². l) ...ad infinitum.

-1.3. La Asistencia Sanitaria. - Este aumento reseñado de internos y la propia evolución del estado de nuestra atención a los internos marca la importancia de la Asistencia Sanitaria en lo penitenciario. La existencia, además, de enfermedades como SIDA, hepatitis y otras enfermedades transmisibles, siendo los internos de los centros penitenciarios grupos de riesgo, aumentó la necesidad y preocupación por la situación socio-sanitaria de los mismos. Desde el punto de vista organizativo la O.C. de 31.1.90 desarrolló las funciones de las Subdirecciones Médicas que no tienen su correspondiente reglamentaria (salvo puntuales referencias) y con la creación de la Subdirección Gral de Sanidad por RD 10/1991, de 11 de Enero sobre estructura del entonces Ministerio de Justicia, se elevó a la pirámide directiva de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la prioridad de lo sanitario. El Reglamento Penitenciario de 1996, en su art. 207, se aleja de la Ley Penitenciaria al establecer el modelo de corresponsabilidad. Fruto de lo anterior y huyendo del modelo de Hospital General Penitenciario se contempló la construcción de 40 UAR (Unidades de acceso restringido) en Hospitales del Sector Público, en la revisión del Plan de Centros de 1.998. Ya vimos el número de funcionarios de la sanidad penitenciaria (Cuadro Facultativo 434 (428 Fin 2.003) ATS Total 442 (479 Fin 2003), sin contar los contratados laborales²³.

²² No solo la penas privativas de libertad de prisión de tres a seis meses y la pena de localización permanente. Ha de incluirse la pena privativa de derechos que es el trabajo en beneficio de la comunidad, que introdujo el C.P. de 1.995.

²³ Siendo sincero he de decir que en los Centros en los que estuve destinado hasta 1.986 no encontré médico de plantilla. ATS, entonces, sí. Los médicos lo eran de otros servicios del Estado (ejercicio, seguridad social, contratado por acto médico) y con parcial dedicación. Pasaban consulta diaria y eran llamados a su casa cuando los internos ponían de manifiesto algún síntoma de enfermedad. Como los medios técnicos de comunicación no eran los actuales- teléfono móvil, busca -, se comprende que las salidas hospitalarias a urgencias lo eran, en muchas ocasiones, a criterio del servicio de vigilancia.

En la actualidad la política en la materia se centra en la transferencia del servicio sanitario a las comunidades autónomas a fin de integrar a los reclusos en los servicios autonómicos de salud³⁴.

-1.4. Drogodependencias en prisión.- En relación con los subproblemas puestos de manifiesto anteriormente la presencia de toxicómanos en prisión representa uno de los más relevantes tanto cuantitativa como cualitativamente. Se trata de una población joven, entre 20 y 34 años, compuesta por internos españoles aunque la población de otras nacionalidades va aumentando. Su nivel de estudios es bajo, pues la generalidad no ha terminado EGB y de cualificación laboral escasa. Su primer ingreso se produce antes de los veinte años y es significativa la variable reincidencia, con varios ingresos en prisión, guardando sus delitos relación con la droga. Predominan los policonsumidores de sustancias adictivas, uso de vía parenteral en momentos de su biografía y comienzo de consumo de heroína como droga principal antes de los dieciséis años. Déficit de relación interpersonal y autoimagen negativa. La presencia de patologías asociadas como infección por VIH, el SIDA, hepatitis y tuberculosis condicionan las necesidades de abordar de manera prioritaria y multifactorial su tratamiento, como señala el Plan de Intervención en Drogodependencias en Prisión, dentro de la Política Global de actuación en tal materia que aborda la Circular 5/95 de la D.G.I.P., de donde han sido extraídos estos datos. Desde el plano organizativo el GAD constituye el Equipo de referencia de drogas dentro del Centro Penitenciario. Nace con la O.C. 5/95 sobre Política Global en Materia de drogas. Tiene carácter multidisciplinar y está compuesto por profesionales de las distintas áreas : sanitaria, tratamiento, docente y de vigilancia. Constituido bajo forma de Equipo Técnico a tenor del Reglamento Penitenciario (arts. 274 y ss.), es dudoso a tenor de éste que puedan formar parte de él profesionales no penitenciarios, a pesar del número de entidades colaboradoras del exterior.

-1.5 La Actividad Educativa y el sistema educativo general; la formación profesional. A) En materia educativa general el R.D. 1203/99 integra en el Cuerpo de Maestros a los Funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB de Instituciones

³⁴ Primera comparecencia del Ministro del Interior D. José Antonio Alonso el 24.5.04 en la Comisión de Interior del Congreso.

Penitenciarias. Posteriormente cada Comunidad Autónoma, en el uso de las competencias educativas, ha ido asumiendo el traspaso del profesorado. Desde el punto de vista organizativo la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma existiendo, no obstante, un órgano permanente de control y seguimiento periférico del que forma parte la Administración Autonómica y la Penitenciaría, representada por el Director del Centro³⁵. Preparando esta ponencia ve la luz el RD. 1599/2004 de 2 de Julio (BOE 3.7.04), que desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior y al que aludiremos posteriormente en más ocasiones. En líneas generales y en la materia que nos ocupa, el art. 2.a atribuye a la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria (que así pasa a denominarse) la formación y educación, por lo que deja de ser competencia del OATP, que pasa a denominarse Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. B) En materia de inserción sociolaboral también pueden destacarse evidentes novedades. La competencia en esta materia pasó de la Subdirección General de Asistencia Social, hoy inexistente, al OATP. Tanto los programas de formación profesional ocupacional (bien cofinanciada por OATP/FSE o bien la referida al Plan Nacional de Formación) como los programas de orientación sociolaboral y los de acompañamiento para inserción laboral pasaron a ser competencia del OATP³⁶, que se mantiene con el RD. 1599/04 de 2 de Julio. Ha sido novedosa la introducción en los Centros Penitenciarios de figuras organizativas propias del OATP como son, a estos efectos, la del Coordinador de Formación, el Coordinador de Servicios y el Gestor Económico Administrativo³⁷. El primero tiene como competencias la programación, coordinación, seguimiento y gestión de la línea formativa: educativa reglada, actividades culturales, deportivas, servicio de biblioteca y formación profesional ocupacional, bajo la supervisión del responsable superior que proceda (que suele ser el Subdirector de Tratamiento). El segundo de apoyo a la gestión y cualquier otra labor que se le encomiende relacionada con las líneas de actuación del OATP. El último gestiona los recursos administrativos del Organismo Autónomo. En estos momentos es posible aventurar un cambio en las competencias de estas figuras a tenor de la reforma organizativa citada anteriormente y operada por el RD. 1599/04.

³⁵ Véase art. 11 R.D. 1203/1.-999 de 9 de Julio ya citado.

³⁶ Véase la normativa de OATP en uso de sus competencias. Así RD 326/95, de 3 de Marzo y RD 1449/2.000 de 28 de Julio que modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

³⁷ El primer concurso es convocado el 6.3.00, B.O.E. 17.3.00 y resuelto por Orden 13.7.00, B.O.E. 5.8.00.

-1.6 La asistencia social penitenciaria. - Los principios sentados por la Ley Penitenciaria en materia de asistencia social modificaron el panorama existente hasta la fecha. Unido ello a la mejora del Estado del Bienestar lejos quedaban las Instituciones de Patronato. Por RD de 30.3.83 se crea la Comisión de Asistencia Social, con una Comisión Central, una Secretaría General y las Comisiones Provinciales. A la creación de las Comisiones existían unos 100 Asistentes Sociales incluyendo los contratados hasta 31.12.83. A partir de 1984 comienza la contratación en régimen laboral de los mismos. En la pirámide organizativa llegó a existir una Subdirección Gral. de Asistencia Social Penitenciaria. Esta estructura funciona hasta que por R.D. 1334/94 de 20 de Junio desaparece la estructura organizativa original de la Comisión de Asistencia Social. El R.D. 326/95 de 3 de Marzo integra los servicios sociales en el OATP. El R.D. 1885/96 de 2 de Agosto mantiene la competencia del OATP en materia de servicios sociales pero reforma su estructura.³⁸ Se apuesta por la normalización en el Reglamento Penitenciario de 1996 que habilita, en su art. 229.4, al Centro Directivo para la regulación de los Servicios Sociales Penitenciarios, y el R.D. 1449/2000 de 28 de Julio, que modifica la estructura organizativa del Ministerio del Interior, sigue manteniendo la competencia del OATP. Estoy de acuerdo con MOTA SAEZ cuando señala que «en el trabajo diario resulta desconcertante la ausencia de los Trabajadores Sociales de las Juntas de Tratamiento»³⁹. Sea por el motivo que fuere, esta ausencia no parece responder a la lógica organizativa. El marco normativo y organizativo sitúa a los trabajadores sociales en un contexto de confusión en cuanto a funciones y campos de actuación, agravado por la doble dependencia de los Directores y los servicios sociales⁴⁰.

A partir del RD. 1599/04 de 2 de Julio (BOE 3.7.04), que desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, y de acuerdo con su art. 2.a., la competencia de la

³⁸Véase: I.- 1/7/98TP. Primer manual de Procedimientos y Líneas de actuación en materia de Trabajo Social, con adscripción a cada Centro de un Servicio Social y modificación RPT. 2.- 1/4/2.000 TP crea la Comisión de programación y seguimiento de Trabajo Social en cada Centro. 3.- 1/1/2.004 TP Manual de Procedimiento y Líneas de Trabajo Social.

³⁹MOTA SAEZ María A. « Las Juntas de Tratamiento y los Equipos Técnicos ». Publicación I Jornadas ATTP, Octubre 2.000, pág. 97.

⁴⁰La presencia de los Trabajadores Sociales y su progresivo reconocimiento profesional contrasta con la escandalosa discriminación salarial como personal laboral en una Institución de funcionarios y con la imposibilidad de acceso a puestos de coordinación y planificación. Véase : M.C.ANTELO Y PILAR SERNA MORALES. Comunicación «Veinte años y un día de trabajo social en ITPP». III CONGRESO DE TRABAJO SOCIAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID. Madrid, Junio 2.003.

acción social de los internos y de los liberados condicionales corresponde a la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria y no al OATP.

-1.7 Colaboraciones del exterior. ONGs. Potenciadas por el Reglamento de 1.996, en sus arts. 62 y 182.3 (en este último caso de manera específica y bajo convenio de colaboración). En la actualidad reguladas a través de la 1/5/2000 TP, eran competencia del OATP hasta que a partir del RD.1599/04 de 2 de Julio (BOE 3.7.04) que desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, la competencia de la coordinación y seguimiento de organizaciones no gubernamentales corresponde a la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria, de acuerdo con el art.2.a.

-1.8 El Trabajo Penitenciario. Quizá sea el trabajo aquel sector de lo penitenciario que de forma más clara nos ilustre sobre las cualidades del sistema penitenciario y de la propia filosofía de la pena ⁴¹. El trabajo como

⁴¹Desde tiempos remotos el poder público impuso a los penados la obligación de trabajar. No solo con aflictivo propósito, sino para aprovechar el beneficio económico de su esfuerzo. Cuello Calón nos ilustra sobre los durísimos trabajos recogidos en las Partidas «en los metales del Rey, o labrando en las otras sus labores o sirviendo a los que lo fizieren». Posteriormente a finales del S. XVI la pena de servir en galeras reales, que los galeros impulsaban a remos hasta que, iniciada la navegación a vela, son encadenados en los arsenales achicando agua... o los condenados a trabajos forzados en las minas de azogue de Almadén, o los trabajos en obra pública de canales, puertos, puentes... configuran un panorama del trabajo como contenido aflictivo y pena en sí misma, por no señalar trabajo de contenidos inútiles, o fatigas de tormento en otros países como en Inglaterra como el molino de «Treadwheel», el traslado de piedras en Joliet (EE.UU.), la manivela del crank, etc. La confusión entre pena y trabajo nace del hecho de no estar sentadas las bases de lo aquella significa, de la apropiación del valor social del trabajo del penado de un derecho penal arcaico y de la situación social y política imperante. Aun reciente, ejemplo de esto último, son las bases del trabajo en la reconstrucción de nuestro país tras la guerra civil. La Ley de 8.9.39 crea las Colonias Penitenciarias Militarizadas para aprovechar las aptitudes de los penados en su beneficio moral y material y en el del Estado aplicándolas a obras de utilidad nacional. Obra pública, particular y de explotación de industrias, que con organización militar contaba en 1.942 con 11.115 penados, de 93 deslucamientos, en ejecución de obras, pantanos, carreteras, ferrocarriles, puertos, minería, y repoblación forestal, de los que son exponentes los canales del Bajo Albarche y Montijo, y la reconstrucción de Belchite, Teruel, Potes, Oviedo y la construcción del Valle de los Caídos, ZURITA GARCIA, citando a López Rincero, ejemplos del suplemento cristiano de la doctrina penal clásica... como rescate espiritual con actos positivos de enmienda. Sobre trabajo Penitenciario, además del autor citado puede verse: CUELLO CALÓN «La Moderna Penología». Ed. Bosch. Barcelona 1.974, págs. 411 y s.s. GARCIA VALDES C. Presenta «El Trabajo Penitenciario en España »(D.G.I.P. 1.979 GARCIA VALDESC. «Comentarios a la legislación Penitenciaria « Ed. Civitas 1.982, págs 93 y ss. quien cita como capital la tesis doctoral de DE LA CUESTA ARZAMENDI « Confrontación teórico legislativa del Trabajo Penitenciario resocializador (S. Sebastián, 1981. RILOYA PEREZ I. «Aproximación histórica al estudio del trabajo penitenciario en España» Rev. Estudios Penitenciarios 248/ 2.000. Ministerio del Interior. ZURITA GARCIA J. «La redención de penas por el trabajo: controvertido origen y dudosa justificación actual» Rev. Estudios Penitenciarios 241/1.989. Ministerio Justicia. LAFUENTE Isaías. «Eslavos por la patria». Ed. Temas de hoy.1ª Ed. Madrid. 2.002.

sanción penal, la afectación del derecho al trabajo por la propia pena, los intereses económicos del Estado en relación con los trabajos en obra pública de los penados, la disminución de condena por el trabajo como beneficio y otros instrumentos utilitarios del trabajo de los reclusos han delimitado históricamente un panorama de confusión en torno al mismo que, al menos, conviene señalar. Erradicados los trabajos forzados en la Constitución podemos afirmar que desde un punto de vista jurídico la LOGP significa un antes y un después en la concepción del trabajo³² de los reclusos en los Establecimientos Penitenciarios. Definir el ámbito de la relación laboral especial penitenciaria a la que hacía referencia el art. 2.1.c) del Estatuto de los Trabajadores era tarea pendiente y es lo que hizo el art. 134 del R.P de 1996³³ y ahora el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, que regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad. (BOE 162/2001, de 7 de Julio). Este Real Decreto deroga tanto las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el mismo, como los artículos 134 a 152, ambos inclusive, del Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero y el Decreto 573/1967, de 16 de marzo, por el que se asimilan a trabajadores por cuenta ajena, a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, a los reclusos que realicen trabajos penitenciarios retribuidos. El RD.1599/04 de 2 de Julio (BOE 3.7.04) que desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior en su disposición final tercera habilita al Gobierno para modificar el RD 326/95 para adaptar el régimen jurídico la estructura del OATP y FE, pero mantiene la competencia en materia de trabajo penitenciario para el

³²El art. 26 de la LOGP considera el trabajo como un derecho y como un deber del interno siendo un elemento fundamental del tratamiento. No tendrá carácter aflictivo, ni como medida de corrección, no atentará la dignidad del interno, tendrá carácter formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivo o terapéutico, con el fin de preparar a los internos para las condiciones normales del trabajo libre, será organizado por la Administración, gozará de protección de la seguridad social y no se su peditará al logro de intereses económicos.

³³Tarea que estaba por hacer y por desarrollar, a pesar de que la Disposición Transitoria 4ª del primer Reglamento que regula la LOGP (R.D. 1201/1.981 de 8 de Mayo) establecía la necesidad de promulgar tal normativa en el plazo a que hacía referencia la D.A. Segunda del propio Estatuto de los Trabajadores, situación que había dado lugar a interpretaciones distintas en torno a su contenido.

citado ente autónomo³⁴. En los Centros Penitenciarios, al igual que ya vimos en materia de formación, se introducen figuras organizativas propias del OATP como son, a estos efectos el Coordinador de Producción y el Gestor de Producción. El primero organiza, gestiona nomina de internos trabajadores y realiza tareas administrativas, coordinando, además, las tareas de los talleres. El segundo apoya la gestión de los talleres productivos bajo la supervisión del anterior.

2.- Desde los cambios normativos

Es fácil adivinar que en veinticinco años han sido muchos los instrumentos legislativos nuevos. Algunos que han introducido nuevas penas privativas de libertad, otros que han modificado la propia LOGP y otros que han modificado aquellas. Así tenemos, como más importante:

A) La promulgación de la L. O. 10/95 de 23 de Noviembre del Código Penal³⁵, que implica, entre otras, como novedad:

1.- La aparición de la pena privativa de libertad de carácter discontinuo de arresto de fin de semana³⁶. Serán algo más de ocho años de vigencia de esta pena pues ahora, la Ley Orgánica 15/2003 de 25 de Noviembre, que entra en vigor para lo

³⁴El O.A.T.P. fue creado por R.D. 326/95 de 3 de Mayo, y sustituye a la entidad autónoma «Trabajos Penitenciarios. En la actualidad gestiona Talleres de Gestión Propia, Contratos con empresas externas en los Talleres Penitenciarios y Talleres de Servicios de Económato, Cocina y Auxiliares bajo la formula de trabajo productivo.

³⁵La envergadura e importancia del nuevo sistema de penas, siguiendo a SERRANO BUTRAGUENO, en «Las penas en el nuevo Código Penal», Ed. Comares, Granada 1996, destaca por dedicarse más de un diez por ciento de todo el Código Penal, más de 70 artículos y ha sido destacada por un amplio sector doctrinal, citando lo siguiente: la más importante y progresista innovación del nuevo texto, según Gimbernat. Es probable que pueda reinar acuerdo sobre que la más importante de todas la novedades del C.P. de 1.995 venga constituida por la nueva configuración del sistema de penas y medidas de seguridad, según Valle Muñiz. La importancia del tema hizo que fuera uno de los objetos centrales del debate parlamentario, comentan López Garrido/García Arán.

³⁶Desconocida anteriormente y cuya regulación el propio Código Penal deja a desarrollo reglamentario de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Penitenciaria, que dicho sea, desconoce tal pena al no existir cuando se promulgó (art. 35 y 37 C.P.). Su regulación lo es por R.D 690/96, de 26 de Abril (BOE 17 de Mayo) que regula las Circunstancias de Ejecución de las penas de Trabajo en beneficio de la comunidad y el Arresto de Fin de semana

que señalamos el 1.10.2004, suprime la pena de arresto de fin de semana a cuya gestión y posterior alumbamiento por el legislador asistimos de manera entusiasta. La meliflua despedida de esta pena (no ha sido satisfactoria) encierra todo un mensaje. Es sustituida por pena de prisión de corta duración (tres meses en adelante para delitos) y por la nueva pena de localización permanente que esta última Ley crea y que se configura como pena privativa de libertad para las faltas (Art. Tercero que modifica el art. 35 del C.P.)³⁷.

Esta pena ha planteado varias disfunciones serias si tenemos en cuenta que su cumplimiento se lleva a cabo en el CJS o en la Sección Abierta del Centro, generalmente muy distante del Centro ordinario del que dependen y que su carácter es de arresto penitenciario. A saber: la problemática del reconocimiento médico al ingreso (nótese múltiples ingresos al ser pena discontinua), el cumplimiento por parte de condenados con enfermedad grave y crónica, los internos en fase activa de consumo de tóxicos y

³⁷Contrasta en la actualidad la crítica de la que es objeto esta pena, quizá por la regulación que de ella ha hecho el Código Penal, tanto en la fase de diseño como en la de imposición, con el hecho de su aparición en calidad de pena en todos y cada uno de los trabajos prelegislativos anteriores al Código de 1.995, y con la literatura de que había sido objeto por parte de algún sector doctrinal. En realidad el cometido de esta pena en nuestro sistema debió ser servir de alternativa a las penas cortas de prisión de carácter continuo y, además, ha de señalarse su configuración teórica como pena para delincuentes primarios. Esto último no encuentra tal acomodo práctico en el Código Penal al estar dirigido a la criminalidad genérica, dependiendo de la gravedad del delito. En el estudio sobre el Arresto de Fin de Semana llevado a cabo por la Central de Observación estadísticamente un 60,4% de internos que cumplen condena no era ésta su primera a cumplir. ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DE LA CENTRAL PENITENCIARIA DE OBSERVACION. V.V.A.A. Edita Ministerio del Interior. Madrid 2.001. En lo referente a la problemática práctica de su puesta en marcha véanse algunas de las conclusiones de las reuniones de JVP celebradas entre 11 y 12 Abril 1996 y 27 y 28 de Febrero 1997. Otros extremos fueron objeto de tratamiento en la Consulta 1/98 de 31 de Marzo de la Fiscalía General del Estado: a) Posibilidad de ejecución ininterrumpida o continuada, para el caso de arresto de fin de semana como una única pena, b) Concurrencia con otras penas privativas de libertad. (Ejecución unificada mediante refundición) c) Regla de equivalencia para el caso de ejecución continuada, en relación con el apartado anterior a fin de aclarar esa aparente disfunción del art.37.1 del CP «tendrá una duración de 36 horas y equivaldrá, en cualquier caso a dos días de privación de libertad»(Cada arresto equivale a dos días de privación de libertad para el caso de refundición penitenciaria con otras penas).En realidad, toda la problemática puesta de manifiesto ha hecho que esta pena sea especialmente criticada. Así, la Conclusión 2ª de la Reunión de Jueces de Vigilancia celebrada en Madrid, los días 13 y 14 de Abril de 2.000, referida a reformas legislativas propone la supresión de esta pena y que, en caso de mantenerse para primeras condenas y que se complete de forma armonizada su regulación, régimen, sanciones, presentación, etc. Antes en el Diario el País, de fecha 3.5.99, se nos informa que el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en informes que elaboró a petición del Congreso de los Diputados - que trataría el Pleno de aquel el 5.5.99, no ve en esta pena la alternativa a la de prisión y la crítica por su dureza y por su problemática de ejecución.

el excesivo plazo para efectuar el ingreso que permitía el art. 14.1 y 2 del R.D 690/96, de 26 de Abril (BOE 17 de Mayo) que regula las Circunstancias de Ejecución de las penas de Trabajo en beneficio de la comunidad y el Arresto de Fin de semana: desde las ocho de la mañana hasta las doce de la noche del Viernes y de ocho horas a doce del mediodía del Sábado; como vemos un menú de admisión a la carta propio de la hostelería³⁸.

2.- Igualmente, la L.O. 10/95 del Código Penal introduce la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. La Ley Orgánica 15/2.003 de 25 de Noviembre mantiene esta pena. El Código Penal de 1995, que considera la pena de trabajos en beneficio de la comunidad como una pena privativa de derechos (art. 39. g), establece en su art. 49, sobre su ejecución, que «las demás circunstancias de su ejecución se establecerán reglamentariamente de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Penitenciaria, cuyas disposiciones se aplicarán supletoriamente en lo no previsto expresamente en el Código». La parca regulación del Código Penal fue desarrollada por el R.D.690/96 de 26 de Abril, que establece la competencia de la Administración Penitenciaria para la ejecución de esta pena ha sido criticada.³⁹

3.- La redención de penas por el trabajo desaparece con el Código Penal de 1.995. Esta institución había sido criticada por amplios sectores doctrinales al suponer una minoración del tiempo real de cumplimiento de carácter general y automático, atendida su regulación amplia en concepto de beneficio. La desaparición de la redención de penas constituyó una preocupación evidente de los responsables de la Administración Penitenciaria. El riesgo de colapso de las prisiones al no encontrar los reclusos un estímulo a su trabajo fue manejado como un argumento en favor de su permanencia. Nada de eso ha sucedido. Aunque tendremos otra

³⁸La disposición final del RD 690/96 que regula esta pena dispone que en lo no regulado en el mismo serán de aplicación las normas generales contenidas en la LOGP y Reglamento Penitenciario.

³⁹GARCÍA ARAN M. El trabajo en beneficio de la Comunidad «en Cuadernos Jurídicos, nº 38, pág.38 señala que, como fue puesto de manifiesto por los Grupos Parlamentarios Izquierda Unida y Convergencia y Unió durante el debate parlamentario del Código, la más que segura remisión a un texto reglamentario, al no conocer la Ley Penitenciaria esta pena, es de dudosa constitucionalidad. La doctrina ha sido especialmente crítica con la regulación de esta pena contenida en el Código Penal y con el llamado disimulo de exclusiva remisión al Reglamento, que estaba por nacer.

ocasión para hablar de ello, una vez más y en la línea de nuestra mejor tradición penitenciaria el olvido del legislador ordinario hace que la solución se fije en otros parámetros legales como han sido el Reglamento Penitenciario aprobado por RD 190/1996 de 9 de Febrero, la regulación de la relación laboral especial penitenciaria por R.D 782/01 de 6 de Julio y la configuración que de los Talleres Penitenciarios se realizó por el OATP en uso de sus competencias⁴⁰ (RD 326/95, de 3 de Marzo y RD 1449/2000 de 28 de Julio que modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

4.- Aparece una nueva regulación de la libertad condicional, dentro de las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad. La misma se extiende a las penas privativas de libertad, sin especificar cuantía de pena impuesta art. 90.1 C.P.⁴¹, se recogen los supuestos humanitarios procedentes de la Reglamentación Penitenciaria (septuagenarios y penados enfermos muy graves con padecimientos incurables) art. 92 C.P. y se prevé el beneficio de adelantamiento de la misma a los 2/3 de condena cumplida con carácter excepcional art. 91 C.P. Los efectos de la revocación y sus causas son distintas a las del Código de 1.973. Y se regula en el art. 89 del C.P. el sustitutivo penal de expulsión del territorio español que dio lugar a debates comparativos con la libertad condicional y que sufre de nuevo una importante modificación por L.O. 11/2.003 de 29 de Septiembre. Nueva regulación de las medidas de seguridad, tanto privativas de libertad como no privativas de libertad en el propio Código Penal e introducción del sistema vicarial, en su art. 99, para el caso de concurrencia de penas y medidas de seguridad privativas de libertad.

Pero si estos puntos de partida y los que posteriormente estudiaremos, algunos de los cuales se citaban en el Preámbulo del Reglamento Penitenciario de 1996, ya podrían haber justificado cualquier reforma normativa, incluso de mayor calado, como ponía de manifiesto el propio Consejo General del Poder Judicial en su informe al Anteproyecto de Reglamento Penitenciario de 1996, teniendo en cuenta la entrada

⁴⁰Como se vió anteriormente en la actualidad gestiona Talleres de Gestión Propia, Contratos con empresas externas en los Talleres Penitenciarios y Talleres de Servicios de Económico, Cocina y Auxiliares bajo la fórmula de trabajo productivo.

⁴¹El Código de 1.973 regulaba la libertad condicional para sentenciados a penas de más de un año de privación de libertad, en su art. 98.

en vigor de un nuevo Código Penal, ahora el debate está más vivo aún tras las incesantes modificaciones legislativas del año 2003. En efecto, reformas que afectan al Código Penal, a la propia Ley Orgánica General Penitenciaria y a la LOGPJ, a través de las Leyes Orgánicas 5/2003 de creación del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, 7/2.003 de 30 de Junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas, 11/2.003, de 29 de Septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, y la Ley 15/2.003 de 25 de Noviembre, de modificación del Código Penal que ha entrado en vigor el 1.10.04, entre otros, y que en conjunto han introducido una reforma de profunda amplitud y calado en la orientación político criminal de la LOGP y Código Penal de 1.995 que ahora no es momento de abordar⁴².

5.- La entrada en vigor de Leyes no penitenciarias pero de especial importancia en este ámbito: La Ley 30/92, de RJAP y PAC, la LOGSE, la Ley de Sanidad, la Ley 5/92 de 29 de Octubre sobre regulación del tratamiento de datos carácter personal. La firma por España el 10.6.83 del Convenio Europeo de Estrasburgo,⁴³ sobre traslado de personas condenadas, que con fecha 18.2.85 fue ratificado. Igualmente la firma de tratados de carácter bilateral que España tiene suscritos tratados con dieciséis Estados, para traslado de personas condenadas⁴⁴ el desarrollo del Derecho Penal internacional⁴⁵ y, en fin, las nuevas formas de cooperación jurídica internacional.

⁴²«Las reformas que responden a esas situaciones coyunturales se orientan a las finalidades de la retribución, la prevención general negativa o la inocuización del delincuente, antes que a la finalidad primordial de la prevención especial positiva... (reeducación o reinserción)... y componen un cuerpo extraño dentro de las leyes penales y penitenciarias... y van a contaminar el régimen penal y penitenciario ordinario con orientaciones y principios del Derecho Penal y penitenciario excepcional. No es por eso

la elaboración de un nuevo Código o una Ley Penitenciaria, sino en todo caso la promulgación de una ley especial para la lucha contra el terrorismo o la criminalidad organizada, que contenga las peculiaridades agravatorias oportunas. « Respuesta de BUENOS AIRES FRANCISCO, a la pregunta sobre su opinión en torno a la L.O. 7/2.003. Boletín de Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias. N.º 1. Año 2.004. pág. 2

⁴³Han firmado este Tratado y está en vigor en Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Rep. Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. Dentro de Estados no miembros del Consejo de Europa está en vigor en Bahamas, Canadá, Croacia, Estados Unidos y Trinidad Tobago.

⁴⁴Los Estados con los que España tiene firmados tratados bilaterales son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Egipto, El Salvador, Marruecos, Méjico, Panamá, Paraguay, Perú, Rusia Federación, Tailandia, Venezuela y el ratificado el 26.9.98 y publicado en el BOE el 7.11.98 lo es con Cuba.

⁴⁵Véase L.O. 18/2003 de 10 de Diciembre de Cooperación con la Corte Penal Internacional, que posibilitará el cumplimiento de cooperación, entre otras, en materia de ejecución de sentencias.

afirmar que el hecho de no haberse promulgado, aún, constituye una renuncia del legislador, positivamente de manera consciente, al desarrollo del cometido esencial que el proceso representa para la exigencia de pretensiones irrenunciables que al Estado corresponden⁴⁷.

V.- Estructura Administrativa y Función Penitenciaria

Cierto que los datos puestos de manifiesto pueden obtener distinta interpretación; pero a nadie escapa la importancia de los mismos y el camino recorrido. El flujo de datos que intento sistematizar ha merecido una respuesta que ha ido transformando, como efecto lluvia fina, la función penitenciaria y su estructura organizativa. Estoy, no obstante, lejos de elaborar un balance. La tarea es señalar y promover el debate en este taller al que presento mi exposición, cuestión que espero y deseo (cuando redacto estas líneas) haya comenzado ya antes.

La estructura Administrativa de los Servicios Centrales.- Ya dijimos anteriormente cual era la estructura orgánica del Departamento en torno al decenio anterior a la Ley, el Decreto de 12.6.68 establecía el Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia . En la Dirección General de Instituciones Penitenciarias aparecía la siguiente pirámide organizativa : el Director General, el Servicio Técnico y Jurídico de Asuntos Penitenciarios, la Inspección Penitenciaria y el Servicio de Asuntos Administrativos y Económicos. El Servicio Técnico Jurídico tenía una sección de tratamiento, otra de recursos y otra de libertad condicional y redención de penas. Ahora y tras numerosas vicisitudes anteriores es el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril el que aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, BOE 20 Abril. Mediante este Real Decreto se continúa la reestructuración iniciada, estableciéndose la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, al amparo de lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, todo ello sin perjuicio de su desarrollo posterior para cada departamento, mediante los oportunos Reales Decretos. En la actualidad la Dirección General de Instituciones Penitenciarias,

⁴⁷Con fecha 24.9.97 fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes una vez aprobado por el Consejo de Ministros el 4.4.97, el Proyecto de Ley Reguladora del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, en adelante P.L.R.P.J.V.P. El propio anteproyecto en su exposición de motivos reconoce la falta de un cuerpo procesal completo en materia de ejecución de penas o control jurisdiccional de la Administración Penitenciaria.

6.- Los sucesivos desarrollos reglamentarios de la propia LOGP, partiendo del texto aprobado por R.D. 1201/1981, de 8 de Mayo y sus reformas que ya aventuraban en Marzo de 1.984 (R.D. 787/1984) la necesidad de desarrollar un nuevo texto. Nuevo texto que ve la luz por R.D. 190/96 de 9 de Febrero. Y es que siendo sinceros aunque hablando de reglamentos y por tanto de menor jerarquía normativa a nadie se le escapa la enorme, trascendental, importancia de éstos.

3.- Desde ámbito de los principios y de la dogmática

Ha de señalarse la importantísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Audiencias Provinciales y de los propios Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, además de los criterios por ellos estudiados hasta donde se puede acordar. Citaremos igualmente la innumerable bibliografía de la doctrina y la sedimentación de la propia gestión penitenciaria en forma de Circulares o Instrucciones. Mas no es ocioso afirmar que desde el plano funcional merece nuestra atención, dada su importancia, la difícil problemática de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que nace de la escandalosa pereza del legislador que no ha puesto en marcha, aún, el proceso ante los Juzgados de Vigilancia. En efecto, haciendo un breve repaso en torno a la normativa procesal de los Juzgados de Vigilancia señalamos que esperando el desarrollo legal al efecto, previsto en la propia L.O.G.P. (art 78 y D.T. 1^ª), hemos asistido a un insoportable número de normas por un lado y prevenciones por otro que, incluso, ha sido objeto de crítica y atención por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 167/03, de 29 de Septiembre cuando dice «que la dicción literal de la ley pese a los intentos de unificación promovidos por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus reuniones periódicas,... ha dado lugar a diferentes interpretaciones en diversos ámbitos territoriales jurisdiccionales. Y no es a este Tribunal sino al legislador o a la jurisdicción ordinaria, si se habilita cauce procesal para hacerlo, a que corresponde hacer una interpretación estable.... que permita con suficiente seguridad jurídica determinar en qué casos son recurribles en apelación las resoluciones dictadas por los Jueces de Vigilancia»⁴⁸. Sin vacilaciones podemos

⁴⁸Véase, al tratarse de nueva reforma de la DA 5 LOPJ, la Ley Orgánica 5/2003 de 27 de Mayo que crea los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional. A partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2003 de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, se añade un nuevo apartado 5, a la Disposición Adicional 5 de la LOPJ, en el que se declara el efecto suspensivo del recurso de apelación en materia de clasificación o libertad condicional y pueda dar lugar a la excarcelación del interno, tratándose de delitos graves (ha de entenderse castigado con pena grave, art. 33 C.P. pena de prisión de más de tres años). Nótese sin embargo que ahora la L.O. 15/03 de 25 de Noviembre que entra en vigor el 1 de Octubre 2.004 modifica el art. 33 del C.P. y establece pena de prisión grave la de duración superior a cinco años.

que llegó a conformarse, hasta 1.996, como Secretaría de Estado, de conformidad con el R.D. 1599/2004 de 2 de Julio cuenta con las siguientes Subdirecciones Generales: Tratamiento y Gestión Penitenciaria, Sanidad Penitenciaria, Personal, Servicios, y la Inspección Penitenciaria. Además ha de citarse el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, cuya regulación lo es por RD 326/95 de 3 de marzo, con las modificaciones que introduce el citado R.D. 1599/2.004. Estas, sustancialmente, consisten en transferir desde el Organismo a la Subdirección Gral de Tratamiento y Gestión Penitenciaria de materias como educación, cultura, deporte, acción social e intervención de asociaciones y ONGs. Por debajo de las distintas Subdirecciones Generales las áreas correspondientes, los servicios, las secciones y negociados.

La organización de los Establecimientos Penitenciarios.- 1.- Desde un punto de vista jurídico y en materia de órganos pluripersonales podemos afirmar que existe un antes y un después en la organización de los Establecimientos Penitenciarios tras la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1.996. Tanto el número de órganos colegiados (Consejo de Dirección, Junta de Tratamiento, Comisión Disciplinaria y Junta Económico Administrativa) como el aumento de participación a la hora de la toma de decisiones (más si unimos a los anteriores los Equipos Técnicos) significan una novedad histórica. Coincido con ARMENTA GONZALEZ PALENZUELA y RODRIGUEZ RAMIREZ⁴⁸ cuando señalan que los cambios introducidos fomentan la comunicación vertical ascendente y que el número de ellos supone una fuerte complejidad organizativa, lo que implica una más complicada comunicación horizontal. No obstante, las críticas al modelo organizativo han venido fundamentalmente centradas en la Junta de Tratamiento .

En realidad desde el espacio que ocupa la Junta de Tratamiento y los Equipos Técnicos (arts. 272 y ss. R.P.) no existe un modelo organizativo único si tenemos en cuenta las peculiaridades de cada Centro. En algunos casos estos delimitan su creación espacialmente (módulo) y en otros nace sectorial o funcionalmente (GAD). En aquellos supuestos coincide la Junta de Tratamiento con el Equipo Técnico y en éstos no

⁴⁸REGLAMENTO PENITENCIARIO COMENTADO: análisis sistemático y recopilación de legislación. 3ª Edición. Mayo 2.002. Ed. MAD S.L. pág. 397. Me remito a las consideraciones de los autores citados en lo que a modelo organizativo se refiere.

necesariamente. Mismas cuestiones, mismos participantes, mismas posturas. Bien pudiera decirse que la Junta de Tratamiento está diseñada para que los que en ella pertenecen al Equipo Técnico hagan, en su seno, una segunda lectura en presencia de quienes no pertenecen a los mismos, esto es órganos concéntricos.

Desde la perspectiva de la toma de acuerdos y al hilo de lo expuesto ha de repararse que el equipo técnico y la necesidad de su preceptivo informe no es invento del Reglamento Penitenciario. Así en el instituto penitenciario más significativo por su repercusión (dejando aparte la clasificación penitenciaria), cual es el de los permisos de salida, es la propia LOGP, en su artículo 47.2, la que alude al informe del equipo técnico,⁴⁹ órgano que luego no contempla en materia de tratamiento en su articulado. Sin entrar en otras consideraciones es clara la voluntad de la ley de atribuir el procedimiento de concesión de los permisos de salida a dos órganos distintos, uno que informa (equipo técnico) y otro que concede. El Reglamento Penitenciario de 1.981 que mantiene una línea continuista en materia organizativa simplemente reproduce en su art. 254.2 la letra de la ley y así atribuye la competencia de concesión a la Junta de Régimen en su art. 263 j), resultando el equipo técnico absorbido en sus funciones por los equipos de observación y tratamiento (arts. 266 y ss). Por ello concedían los permisos el Director, Subdirectores (cuando había varios), Administrador, Jefe de Servicios y dos funcionarios elegidos por la plantilla. Ahora, con el Reglamento Penitenciario de 1.996 que opta por suprimir la Junta de Régimen y en su lugar colocar la Junta de Tratamiento, con una composición radicalmente distinta y vertebrada desde el área de tratamiento, el Equipo técnico y la Junta de Tratamiento coinciden mayoritariamente en su composición. Lo cierto es que siendo numerosas las críticas tras la aparición del Reglamento Penitenciario de 1.996 en torno a la Junta de Tratamiento y Equipos Técnicos creo resulta ya estéril la discusión en torno a la naturaleza jurídica de éstos últimos (aún dejando constancia del error de sistemática que implica su regulación dentro de los órganos colegiados) y a su carácter instrumental. Una cosa es estudiar este órgano desde la perspectiva de la toma de acuerdos a que nos hemos referido y otra, muy importante, desde la ejecución del tratamiento que es desde donde los contempla el art. 275 del R. P.

⁴⁹Art. 47.2 LOGP ...igualmente se podrán conceder permisos de salida hasta de siete días como preparación para la vida en libertad, previo informe del equipo técnico,

Creo que la complejidad administrativa nace de las tensiones propias de una institución que se caracteriza por su interdependencia funcional pero con diversidad de fines perseguidos; consecuentemente percepción de la realidad de manera diferente y tendencias individuales o grupales a modificar el sistema de autoridad. No cabe duda que, ahora, el peso de las decisiones en forma de propuestas, las más, y acuerdos que se toman en los Centros Penitenciarios corresponde a la Junta de Tratamiento. En realidad es el órgano que anuda la gestión penitenciaria. Y al hilo de ello dos cuestiones: por un lado lo extraño que resulta (y ya lo hemos señalado antes) la ausencia de las trabajadoras sociales de la Junta de Tratamiento, cuestión que parece podría resolverse próximamente y por otro la formación del personal de la propia secretaría de los órganos colegiados y de las oficinas de gestión/tratamiento/régimen. En la idea de lo que ya ha sido apuntado los Subdirectores en la mayoría de los casos son apoyados por funcionarios de gestión de nivel 15 y los técnicos no tienen ni oficina de apoyo, cuestión que es imposible observar en ningún otro ministerio⁵⁰. Es menester una completa reforma de las unidades de gestión que signifiquen reconocer la importante labor que este colectivo desempeña en los Centros Penitenciarios⁵¹. La cuestión de la gestión en los Centros no es residual ni materia menor.

En cuanto a la asistencia a los órganos pluripersonales (colegiados o no) puede ser complicado, especialmente para los juristas. Una semana cualquiera este especialista tendrá, seguramente, con carácter ordinario una reunión de la Junta de Tratamiento, otra de equipo técnico y otra de la Comisión disciplinaria. Los psicólogos tendrán dos reuniones semanales al no estar presentes en la Comisión Disciplinaria. Al igual que los Educadores. Así, según el trabajo realizado por RICO GARRI y VICENTE CUENCA⁵², frente al habitual trabajo de elaboración de informes aparece como ideal el de intervención tratamental con internos. Casi tres de cuatro juristas hace solo informes y ningún psicólogo hace actualmente solo intervención.

⁵⁰MARTINEZ MORENO Pedro Miguel. «Comentarios sobre la organización administrativa». Boletín de la Asociación de Técnicos IIPP. Año 2.002. Pág. 11

⁵¹Notese que no digo, conscientemente, de oficinas... La implantación de sistemas informáticos de gestión en el área administrativa, tratamiento y régimen, la aportación de su trabajo cotidiano a la documentación de acuerdos e informes técnicos, el control, coordinación y planificación de las agendas que contemplan el número de sucesivos protocolos informáticos y archivos informatizados requieren de un personal cualificado y estable. El sistema de horarios y la diferencia económica (Grupo C, Centro 2.1., Genéricos, C. específico una diferencia de 219,40 €)

⁵²RICO GARRI Manuel y VICENTE CUENCA Miguel Angel. «El cuerpo técnico de Instituciones Penitenciarias: análisis de una profesión» en «El Tratamiento Penitenciario, recursos y necesidades» 2ª Jornadas de Asociación Técnicos IIPP. Octubre 2.003.

2.- En materia de órganos unipersonales la situación actual merece algunas consideraciones. En primer lugar la paulatina incorporación de Técnicos y Facultativos (Grupo A) a puestos de Dirección, tradicionalmente ocupados por funcionarios del Cuerpo Especial (Grupo B), y que en la actualidad se sitúa por encima de veinticinco. En segundo lugar y con vistas a la carrera administrativa la necesidad de subir el nivel de la Dirección hasta el 28 y reflexionar y evaluar la subida de niveles para el resto de unidades y equipo de dirección.

MARTINEZ MORENO⁵³ nos comenta los huecos existentes en la organización y la dificultad de hacer carrera administrativa en los centros penitenciarios. El Grupo C puede moverse entre el nivel 15 al 22. El Grupo B se moverá entre 18 y 22 por concurso y hasta el 25 ó 26 por libre designación⁵⁴. El Grupo A, el de estructura más plana, tiene nivel único de 24 por concurso y el resto en Centros Penitenciarios 25 y 26 por sistema de libre designación. El Director, sin serlo, tiene una posición parecida a Delegado o Director Provincial, que tienen niveles 28. Al hilo de lo expuesto contrasta con la necesidad o no de la libre designación para nivel de Subdirector de Centro Penitenciario si lo comparamos con niveles iguales o superiores, de puestos de trabajo del Centro Directivo de concurso que llegan, incluso, a Jefe de Área. De lo anterior se concluye la dificultad actual de llevar a cabo desde el Grupo A (Cuerpo Superior de Técnicos y Facultativo) una carrera administrativa en los Centros Penitenciarios, cuestión que no admite comparación para funcionarios de su posición en otros departamentos ministeriales y en Administraciones Autonómicas y Locales, amen de resultar, en algunos casos, llamativamente chocantes tanto las diferencias retributivas con éstos como la disparidad de criterios a la hora de asignar a los puestos de trabajo los oportunos niveles.

⁵³MARTINEZ MORENO Pedro Miguel. Op.cit. pág 12.

⁵⁴En la actualidad la oposición del Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias se convoca en exclusiva por promoción interna a la que pueden acceder funcionarios del Grupo C (en nuestro caso Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias). Los puestos en exclusiva, por concurso, del Cuerpo Especial son además de los puestos del OATP y FE (Gestor Económico Administrativo N 22, Jefe de Servicios Social Externo N 22, Coordinador de Producción N. 22, Coordinador de Formación N 20, Gestor de Producción N 18, Coordinador de Servicios OATP N 18) los de Especialista de oficinas y Coordinador de Servicios, ambos de nivel 18. El Grupo B, por concurso, comparte con el C los siguientes puestos de trabajo: Jefe de Servicios N 22, Jefe de Gabinete de Director N 21, Educador N. 21, Jefe de Oficinas N 19, Jefe de Área Mixta N 19 y Jefe de Centro N 19. El Grupo C tiene en exclusiva de Nivel 15: Servicio Interior, Servicio Interior 2, Genérico oficina, Área mixta genérico y Apoyo Servicios Sociales y de Nivel 17, Encargado Departamento interior, Encargado Servicio Interior 2, Encargado Área Administrativa y Monitor Informático.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL VOCAL FELIX PANTOJA
GARCIA A LA DESIGNACION DEL JUEZ CENTRAL
DE MENORES COMO TITULAR UNICO
DEL JUZGADO CENTRAL DE VIGILANCIA PENITENCIA⁽¹⁾.**

El vocal que suscribe el presente voto particular, votó en contra de la ratificación de la designación efectuada en la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial del día 29 de mayo de 2003 por las siguientes razones:

- 1.- El Consejo General del Poder Judicial, informó la necesidad de crear dos Juzgados de Vigilancia Penitenciaria según las previsiones legales, y por lo tanto, en este momento, el Consejo debería insistir en la solicitud al ejecutivo de la creación de dos órganos nuevos para llevar a cabo las funciones de Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria, a fin de ser cubiertos por concurso ordinario entre Magistrados del modo establecido reglamentariamente.
- 2.- Es inidóneo atribuir al Juzgado Central de Menores las funciones de vigilancia penitenciaria central, toda vez que la naturaleza de la jurisdicción de menores es sólo formalmente penal y materialmente sancionadora-educativa como expresa la exposición de motivos.
- 3.- La selección del titular entre los magistrados del orden penal, deberá extenderse a todos los de dicho orden incluyendo los titulares de las correspondientes secciones de la Audiencia Nacional, mediante el mecanismo objetivo de selección ordinario para la provisión de titulares de órganos como juez natural del órgano a cubrir.

Por todo ello, el vocal que suscribe formula el presente voto particular explicativo de su oposición a la decisión adoptada por la Comisión Permanente de 29 de mayo de 2003.

Madrid, a 12 de junio de 2003

Fdo.: Félix Pantoja García

¹Se reproducen los 3 Votos Particulares que nos facilitó D. Félix Pantoja, Vocal del C. G. P. J., en su intervención en las Jornadas por considerarse de interés.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL VOCAL
FELIX PANTOJA GARCIA,
AL INFORME DE LA COMISION DE ESTUDIOS
E INFORMES AL ANTEPROYECTO DE LA LEY ORGANICA
POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY ORGANICA 6/1985,
DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL Y LA LEY 38/1988,
DE 28 DE DICIEMBRE DE
DEMARCAACION Y PLANTA JUDICIAL.**

El vocal que suscribe manifiesta con el presente voto, su discrepancia con el contenido del informe, ya que, si bien como se pone de manifiesto en las «consideraciones generales» se ha de tener presente en todo momento que la exclusividad de la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, incluso no cabe discutir la oportunidad política de dichas iniciativas legislativas, si cabe exponer en el informe aquellas circunstancias relevantes que atañen a la naturaleza jurídica de la norma, a la función del órgano que, como en este caso se crea, e incluso, a proponer aquellas consideraciones que a juicio del Consejo General del Poder Judicial mejoren el texto remitido a informe.

Así, el vocal que suscribe discrepa del informe en los siguientes aspectos:

1.- No es acertado el argumento que sustenta el informe en cuanto que «una pluralidad de Jueces de Vigilancia dispersos por todo el territorio nacional, se presenta insatisfactoria y puede producir disfunciones derivadas de las disparidades de criterio no compatibles con las razones constitucionales que aconseja la competencia objetiva a un órgano central» y no es así porque el principio de independencia judicial, ejercido en esta y en todas las jurisdicciones puede originar, y de hecho origina, resoluciones que, al interpretar el caso concreto, resuelve de manera dispar, siendo el sistema de recursos que pueda ejercitar el Ministerio Fiscal órgano al que se atribuye la defensa de la legalidad, el instar la unificación de doctrina ante los Tribunales Superiores; y además al

aplicar este criterio debería existir un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para el ejercicio jurisdiccional propio, en cada órgano sentenciador, -audiencias Provinciales, Juzgados de lo Penal, etc.-, y no es precisamente este el criterio que establece la ley, más bien al contrario, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria se encuentra vinculado al centro Penitenciario en el que el penado cumple su condena, ya que es el criterio subjetivo, es decir, el de atención a la reinserción del penado, -valor constitucional proclamado en el artículo 25 de la Constitución Española- es el que fundamenta el contenido jurisdiccional del órgano. Y así la distribución geográfica de los Jueces de Vigilancia es, en principio, provincial (art. 94.1 de la LOPJ), sin perjuicio de que también podrán crearse Juzgados de Vigilancia cuya jurisdicción se extienda a dos o más provincias de la misma Comunidad autónoma (art. 94.2) o no se extienda a toda la provincia (art. 94.3). La Ley de Demarcación y Planta Judicial de 28 de diciembre de 1988 insiste: «Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria tienen jurisdicción en el ámbito territorial de su respectiva provincia» (art. 3.1)

Que en cada provincia haya un solo Juzgado de Vigilancia o varios dependerá principalmente del número de establecimientos penitenciarios y de la clase de éstos (art. 95.1 de la LOPJ). También el artículo 78.2 de la LOGP pone de manifiesto que la existencia y distribución de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria está en función de los establecimientos penitenciarios que dependen de ellos, al indicar que «tendrán su residencia en el territorio en que radiquen los establecimientos penitenciarios sometidos a su jurisdicción».

De esta manera, se pretende asegurar, de un lado, la unidad de doctrina en la interpretación de las normas penitenciarias, por lo menos en el ámbito provincial o en los establecimientos concretos a los que se extienda la jurisdicción de cada JVP, y, de otra parte, la inmediación del Juez respecto de tales establecimientos, necesaria para que el régimen de visitas o la rapidez en intervenir en un caso de conflicto puedan hacer eficaz su función.

Claro es que la unidad de doctrina requiere además otras circunstancias para su eficacia, a saber, que la Administración penitenciaria no practique demasiada movilidad en el traslado de los internos de un establecimiento a otro, porque en tal caso, puede suceder que a un mismo condenado se le

apliquen diversos criterios interpretativos de la ley en función de los diferentes Jueces de Vigilancia a los que va siendo sometido por los cambios de establecimiento. Y también requiere la unidad de doctrina un régimen racional de recursos contra las decisiones de los Jueces de Vigilancia, a lo que se aludirá más adelante.

2.- La creación por el Anteproyecto que se ha sometido a informe del Consejo de un Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria, con jurisdicción en todo el ámbito nacional, y cuya existencia se pretende justificar por razón de la especialidad atribuida a los delitos cometidos por el condenado, introduce un nuevo criterio, heterogéneo con los anteriores, para la demarcación y planta de tales órganos jurisdiccionales que presenta dificultades tanto desde un punto de vista teórico como práctico.

De un lado, la naturaleza del delito cometido, que puede influir sin duda en la naturaleza y gravedad de la pena impuesta, y aun quizás en la competencia judicial y el tipo de procedimiento, es un criterio totalmente ajeno a la ejecución, que debe asentarse exclusivamente sobre las características personales del sujeto y su capacidad y voluntad de adaptarse a un tratamiento penitenciario resocializador. Ya no sería admisible, como en otros tiempos, sostener que la naturaleza o la gravedad del delito cometido pudieran llevar aparejada de entrada la privación de beneficios penitenciarios o de la libertad condicional porque estas situaciones dependen exclusivamente de la evolución personal del penado y todo penado, en lógica coherencia con el texto constitucional debe tener su oportunidad. El legislador no puede renunciar a una orientación subjetiva de la ejecución de las penas que él mismo ha establecido en la norma de mayor rango ni pretender que dicha orientación está subordinada a las exigencias de la defensa de la Sociedad, cuando además la Sociedad se defiende mejor, de cara al futuro, con una legislación resocializadora que con una legislación retributiva.

De otra parte, el criterio de la naturaleza del delito cometido para fundamentar la dependencia de sus autores de un Juez de Vigilancia extraordinario será necesariamente disfuncional, en cuanto que el pretendido Juez Central no tendrá inmediación respecto de la mayor parte de los establecimientos distribuidos por todo el territorio nacional y contribuirá a la

posibilidad de que en un mismo establecimiento se apliquen dos criterios interpretativos: uno por el Juez de vigilancia digamos ordinario, y otro por el Juez Central de Vigilancia. Así, la unidad de criterio en la que se apoya el Anteproyecto será nada más unidad de criterio respecto de ciertos delitos, pero verdadera disparidad de criterio en el conjunto de la población penitenciaria.

3.- El informe del Consejo General del poder Judicial, debería haber puesto de manifiesto las dificultades que plantea el sistema de recursos contra las decisiones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, ya que la LOPJ incurrió en una regulación contradictoria. En el artículo 82,1,3º, dispuso que «las Audiencias Provinciales conocerán en el orden penal... de los recursos que establezca la Ley contra las resoluciones de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en materia de ejecución de penas y del régimen de su cumplimiento»(Esta redacción es de 1988; antes, la LOPJ hablaba únicamente de «en materia de ejecución de penas»). Y, al mismo tiempo, su disposición adicional quinta, introducía una diversificación: las resoluciones en materia de ejecución de penas serían recurribles ante el Tribunal sentenciador («excepto cuando se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra una resolución administrativa que no se refiera a la clasificación del penado»), en tanto que, en lo referente al régimen penitenciario y demás materias, conocerá de la apelación o queja «la Audiencia Provincial que corresponda, por estar situado dentro de su demarcación el establecimiento penitenciario».

Ante esta contradicción, los Jueces de vigilancia Penitenciaria entendieron que «procede estimar competente a la Audiencia Provincial del lugar donde se encuentre ubicado el establecimiento penitenciario» (Número 84 de los *Criterios comunes de actuación* aprobados en 1994).

Pero, ante esto, el Tribunal supremo, en Acuerdo de Sala General de 28 de junio de 2002, adoptó el siguiente Acuerdo (gubernativo y no jurisdiccional): «Las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria relativas a la clasificación de los penados son recurribles en apelación y queja ante el Tribunal sentenciador encargado de la ejecución de la pena». Acuerdo que

incide en desconocer que el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria ha asumido las competencias que correspondían en la ejecución a los Jueces y Tribunales sentenciadores, y en ignorar que en esta materia los órganos sentenciadores no tienen por lo general experiencia y ocasionando graves perjuicios al principio de tutela judicial efectiva, como se verá que el Consejo General del Poder Judicial, en defensa de la jurisdicción de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

Así pues es necesario dejar constancia de las disfunciones, esta vez sí, que produce esta regulación y así se puede afirmar, y así se debe hacer constar en este voto particular, por ser de justicia para la tutela de los derechos de los presos sentenciados.

El Consejo debió informar de que:

- a) El derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva quedan muy seriamente comprometidos en la práctica, hasta el punto de ser inviábiles para la inmensa mayoría de los presos. Un penado que cumple condena en Villabona (Asturias) difícilmente va a poder recurrir una resolución del Juez de Vigilancia que ha de solventarse finalmente en apelación en un Juzgado de la Penal de Canarias. Las designaciones de abogado y procurador de oficio, así como la intermediación entre defensor y preso (es más que dudoso que el abogado vaya a viajar desde Las Canarias hasta Asturias para la entrevista reservada a que tiene derecho el penado), incluso una mínima y elemental comunicación quedan seriamente comprometidas si no anuladas por completo. Lo mismo se diga la nula posibilidad de intermediación entre el penado y el Tribunal sentenciador que pueden estar alejados cientos o miles de Km. Tampoco podemos obviar el desconocimiento que, en general tienen sobre el derecho específico y las circunstancias penitenciarias los tribunales sentenciadores, frente a la especialización de las secciones de la Audiencia Provincial, donde las hay, y así se reclama, que vienen conociendo de estos temas desde hace muchos años.
- b) Queda seriamente comprometida la propia naturaleza jurídica del recurso de apelación (concebido como recurso ascendente a resolver por órgano

superior colegiado) para diluirse y aún corromperse pues cabe ser resuelto por órgano unipersonal de igual categoría o incluso por órgano unipersonal e inferior. Así podría darse el caso, entendiéndose que por analogía del art. 988.3 de la LECr, sea competente el último sentenciador, de que un órgano servido por Juez (incluso por Juez de Paz) resuelva en apelación por encima de lo señalado por Juez de vigilancia Penitenciaria. Un juez de inferior categoría resuelve cuestiones apeladas de otro superior, uno de competencia territorial netamente menor sobre otro mayor (un Juzgado Penal de Alzira sobre el Juzgado de vigilancia Penitenciaria de Madrid de ámbito competencial provincial).

c) La redacción del acuerdo del Tribunal Supremo, que se maniece y que el proponente de este voto considera que debe regularse, presupone una realidad que es la menos habitual en las apelaciones. Parte de la ecuación: una única condena, un único Tribunal sentenciador. Pero siendo frecuente que se trate de penados que cumplen múltiples condenas de Tribunales esparcidos por toda la geografía nacional, ¿a qué Tribunal encargado de la ejecución se refiere de modo tan impreciso la resolución que criticamos? ¿Al último Tribunal sentenciador? ¿al que está ejecutando la condena en ese preciso momento?...

d) La posibilidad de ser un elemento facilitador del tratamiento se hace imposible en la segunda instancia al escindirse en dos, lo que resta toda credibilidad al Tribunal y hace imposible una política de clasificación y tratamiento, generando el riesgo probable de que el permiso se viva como fin en sí mismo, separado del tratamiento.

e) Se rompe la cierta uniformidad de doctrina que se ha ido logrando, pues incluso para el mismo centro penitenciario y penados con circunstancias similares podrían darse resoluciones absolutamente contradictorias de Tribunales comunicados por completo entre sí, lo que generaría un auténtico caos en su jurisprudencia, con el consiguiente quebranto de la seguridad jurídica y de la igualdad ante la ley (todo ello se facilita siendo la misma sección de la Audiencia Provincial la que resuelva siempre).

4.- Por último, se discrepa de la modificación propuesta del art. 78.2 de la LOGP. y en particular, de la posibilidad al delegar en el Juzgado de vigilancia Penitenciaria del territorio del centro penitenciario, ya que esto supone la quiebra definitiva del modelo previsto en el Proyecto Ley.

Por todo ello, el vocal que propone el presente voto particular, formuló voto contrario al informe aprobado al final por el Pleno.

Madrid, a 20 de noviembre de 2002

Fdo.: **FELIX PANTOJA GARCIA**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL VOCAL FÉLIX PANTOJA
GARCÍA AL INFORME DEL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL
PODER JUDICIAL**

El Vocal que suscribe el presente voto particular, considera que el informe emitido por la Comisión de estudios e informes del Consejo General del Poder Judicial, debió realizar las siguientes consideraciones:

1) Respecto al tratamiento penal y penitenciario del proyecto en cuanto al incremento de penas y al cumplimiento íntegro de las mismas y al menos de 40 años.

Sin perjuicio de la mas elemental observación respecto a la utilidad de la modificación legislativa, cuando aún se desconocen los efectos que produce la actual regulación de los arts. 76 y 78 del código penal de 1995, la presente regulación solo merece la calificación de oportunista y basada en criterios de un derecho penal vindicativo, criterio este proscrito como valor absoluto por la Constitución en su artículo 25 al considerar la reinserción social como un valor constitucional en la línea de los pensadores del correccionalismo penal desde el profesor Dorado Montero y desde las figuras de D^a Concepción Arenal o D^a Victoria Kent quienes defendieron desde los albores del siglo pasado por un derecho penal y penitenciario que diera la oportunidad de reinserción social al penado; de modo que la actual reforma nos aboca a un paso atrás de unos cien años de esfuerzo por lograr humanizar el derecho penal y de educar a la sociedad que la búsqueda del castigo al delincuente debe ir unida a otorgarle la posibilidad de volver a formar parte de la sociedad libre y democrática de cuyas reglas había abdicado. Por ello, el paso atrás de 100 años, no solo afecta al derecho penal y penitenciario sino a la pedagogía social encaminada a construir una sociedad democrática libre, humanizada en sus formas de castigo y sin miedo a otorgar otra oportunidad al delincuente. Esto debería haberse expresado en el informe del Consejo, porque responde a los valores constitucionales y en particular al del art. 25 de la misma, y es por ello por lo que el informe del Consejo debería haber alertado de las siguientes razones:

De legalidad constitucional.

El informe del Consejo debería haber puesto de manifiesto que el contenido del proyecto, y en particular el redactado de los artículos 76 y 78 del código penal, son

susceptibles de vulnerar preceptos constitucionales. En efecto, la novedad introducida por el proyecto en el artículo 76, radica en los dos párrafos, c) y d), que se añaden al apartado 1, y consiste en aumentar el período de *cumplimiento efectivo* de las condenas en estos casos hasta 40 años, cuando el sujeto haya sido condenado por dos o más delitos, y al menos dos de ellos estén castigados por la ley con pena de prisión superior a 20 años, o por dos o más delitos de terrorismo y alguno de ellos esté condenado por la ley con pena de prisión superior a 20 años, que junto a la redacción dada al art. 78, y en particular, de una parte la supresión en su número 1 de la necesidad de motivar la *perigosidad criminal del penado*, que supone que la decisión judicial no tiene que ser *motivada*, lo que pugna con la jurisprudencia general del Tribunal Constitucional, o la motivación, que no se exige expresamente, no se sabe a qué circunstancias habrá de ir referida, porque obviamente la mera consideración de que la pena a cumplir resulta inferior a la mitad de la suma total de las impuestas no es un requisito suficiente para determinar si procede o no la aplicación de este artículo 78, y de otra parte, cuando el acuerdo del Tribunal sentenciador, que hasta aquí era potestativo, se convierte en preceptivo, en el apartado 2, en los casos en que se trate de los supuestos de acumulación previstos en los párrafos a) a d) del apartado 1 del artículo 76. Tal carácter preceptivo en todos estos casos, y no sólo en los de terrorismo (o en los de otros delitos particularmente graves en la situación criminológica española actual), no parece conforme al principio de intervención mínima. Y es aquí donde aparecen esas dudas de constitucionalidad que deberían haberse expuesto en el informe del Consejo, puesto que una pena efectiva de 40 años abarcará en la mayor parte de los casos la totalidad de la vida del condenado y se convertirá de hecho en una *cadena perpetua*, obligando a reflexionar sobre la constitucionalidad de esta pena, a la luz del artículo 15 de la Constitución, que prohíbe las penas o tratos *inhumanos o degradantes*. Debería haberse expuesto que el anteproyecto, y en particular en lo referente a estas condenas que rebasan en ocasiones la cronología de una vida humana vulneran los principios constitucionales de reeducación y reinserción social-art. 25.2 CE-, la dignidad-art. 10 CE- y la proscripción de tratos inhumanos y degradantes-art. 15 CE-. Y no sólo estos, pues el art. 10 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 16 de diciembre de 1966, proclamado y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, (Resolución 2.200 a (XXXI); vigente en España desde 27.7.77. BOE 103 de 30.4.1977), establece que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados, -(resoluciones de 31 de julio de 1957 y 13 de mayo de 1977 sobre reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobada en el I Congreso de las Naciones

Unidas sobre prevención Económica y social y tratamiento del delincuente de Ginebra 1955). Su art.58 establece que «El fin y justificación de las penas y medidas de privación de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Solo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo» lo que es cuestionable con una pena de 40 años que puede llevar a la destrucción del ser humano como ser social.

Cierto es que el art. 25.2 CE no contiene un mandato normativo de carácter vinculante. Pero no está la discusión, en lo que se refiere al informe que ha de evacuar el Consejo, en si se trata de un mero «principio constitucional orientador de la política penitenciaria»(SSTC 21.1.87, 16,2 88, 4.2.91) o si se trata de un auténtico derecho fundamental lo que ciertamente se ha rechazado por la doctrina constitucional hasta la fecha. Más bien el informe debería alertar que sea cual fuera la naturaleza del fin último de la pena y el orden de prevalencia de sus fines (resocializadores, preventivo generales, etc) la orientación de las penas contenida en el mandato constitucional no se refiere a la expresión de las finalidades de la pena, retribución o prevención, sino que constituye un principio que se erige como límite último infranqueable proscriptor de cualquier posible situación penal que excluya materialmente *a priori* cualquier mínima posibilidad de reeducación y reinserción social.

Desde esta perspectiva la reinserción y la reeducación proclamadas en el art 25.2.CE obligan al legislador y al aplicador del derecho a diseñar una política legislativa y a la interpretación de la norma legal, respectivamente, que tengan en cuenta que el penado deberá retornar a la libertad. Por ello, la preparación para la vida en libertad a lo largo del cumplimiento de la condena como *minimum innegociable* (STC 112/96) quedaría vaciado de contenido constituyendo una burla al mandato constitucional si por la excesiva duración de la condena la libertad resultase ilusoria o por producirse tan tarde y con consecuencias tan penosas para el sujeto llegara a constituir un trato inhumano degradante. Situados en penas tan extensas, se puede afirmar que la pena no cumple ya ninguna función preventivo general ni preventivo especial, ni tiene virtualidad para producir efectos reeducadores o resocializadores (STS 14.3.1998). Según señalan las sentencias del TS 15.2.96 y 18.7.96, el art. 25.2 CE tiene un alcance genérico que han de tenerse en cuenta por el legislador al fijar las penas aplicables a cada delito por los Juzgados y Tribunales en aplicación de las normas penales y

penitenciarias. Por ello, todo cuanto contradiga o se enfrente a la resocialización del individuo empañando o adulterando el fin último de la pena, comportará una tacha desde el punto de vista constitucional exigirá la rectificación del acuerdo judicial correspondiente (STS 30.01.1998), y tal vez la vulneración del precepto contenido en el art. 25 a través de la vulneración del art. 53 de la CE..

En esta línea y con un desarrollo más detallado la STS 27.01.99 explicita como lo que el legislador no ha querido regular (la cadena perpetua) no puede ser introducido por vía de acumulación aritmética de condenas. Pues «es indudable que una pena que segrega definitivamente al condenado de la sociedad no puede cumplir tales objetivos (los del art.25.2 CE) y es, por tanto, incompatible con ellos. Por otra parte los especialistas, y abundando en el mismo fundamento, han comprobado empíricamente que una privación de libertad prolongada y continuada produce en no pocos casos graves perturbaciones de la personalidad. Por tales razones se considera en la actualidad que una configuración razonable de la ejecución de las penas privativas de larga duración requiere que el condenado pueda albergar la posibilidad de un reintegro a la sociedad libre, dado que lo contrario podría constituir, además de la vulneración del principio de humanidad y reinserción, anteriormente referidos, un «trato inhumano y degradante» al suponer el quantum de la pena a cumplir una humillación o una sensación de envejecimiento superior a la que acompaña a la simple imposición de la condena, proscrito en el art. 15 de la Constitución (STC 65/1986, de 22 de mayo)».

Este reintegro a la sociedad debe garantizarse con un mínimo de posibilidades de vivir con dignidad en libertad; o dicho de otro modo, que la cárcel, como espacio donde cumplir la pena de prisión, orientada según las Exposiciones de Motivos de la Ley Orgánica General Penitenciaria y del Reglamento Penitenciario a la preparación de los reclusos para la vida en libertad, no genere daños psicológicos y sociales de

¹En este sentido la Audiencia Nacional, sala de lo penal, (autos de 30.1.92, 5.3.92) señala en un caso de extradición que «en ningún caso el reclamado cumpliría de condena más de 30 años de prisión continuada efectiva, por así imponerlos principios constitucionales que vinculan directamente a este Tribunal en sus resoluciones, tales como los que se refieren a las funciones que cumple las penas en nuestro ordenamiento jurídico (el art. 25 CE habla de que las penas están orientadas hacia la reeducación y la reinserción social, y estos fines excluyen la pena de prisión a cadena perpetua). También otros principios como el respeto a la dignidad humana -principio de humanidad de las penas- a través del sometimiento a penas o tratos inhumanos o degradantes».

difícil o imposible recuperación que impidan el desarrollo digno de la vida en libertad. A partir de 15 años de prisión, las experiencias de trabajo resocializador con personas que sufrieron la privación de libertad, señalan que los daños en los ámbitos emocional, sensorial, relacional y afectivo son casi irreparables, convirtiéndose, la pena de prisión en un tratamiento inhumano como respuesta institucional al delito.

2) Relativos a la sistemática del Proyecto de ley:

a) En lo que se refiere al art. 36 del código penal, modificado en su número 2 comprende dos párrafos. El primer párrafo establece una prohibición de progresión al tercer grado de los condenados a pena de prisión superior a cinco años, antes del cumplimiento de la mitad de la pena impuesta. Obviamente, la duración de las penas a las que se aplique este «periodo de seguridad» es una cuestión de política criminal y, por lo tanto corresponde al legislador su determinación. En este punto son de apreciar las mismas razones que con carácter general se expusieron al principio; late en el proyecto de ley una concepción exclusivamente retribucionista y vindicativa del derecho penal, algo que siembra en la sociedad la desconfianza hacia los valores constitucionales tales como la libertad, la reinserción social del penado y en definitiva la humanización del derecho penal. Esto, puede que no sea objeto del informe, pero al tratarse de valores constitucionales, su mención en el mismo por parte del Consejo no es ocioso y ayuda a llevar al ánimo del legislador el alcance de la reforma que propone el ejecutivo. Sin embargo, y atendiendo a los criterios que debe contener el informe, y por razones sistemáticas, se sugiere que las penas a las que afectará la reforma debieran ser aquellas cuyo máximo sea el doble del máximo señalado en el artículo 33.1 del código penal para las penas graves de prisión, es decir, seis años. Por otro lado, a fin de evitar que el «periodo de seguridad» sea excesivamente largo en las penas de mayor duración y provoque la pérdida del valor de la reinserción social, el informe debería aconsejar que consista en un periodo determinado de tiempo, por ejemplo, tres años, y dejando abierta la posibilidad de que el Juez de Vigilancia Penitenciaria valore, motivadamente la posibilidad de progresión de grado.

El segundo párrafo del apartado 2 establece la «aplicación del régimen general de cumplimiento», con carácter potestativo, por el Juez de Vigilancia Penitenciaria, «una vez cumplida la cuarta parte de la pena». No se entiende bien el significado de este párrafo. Al parecer, establece una regla general: se podrá aplicar el tercer grado una vez cumplida la cuarta parte de la pena («periodo de seguridad»), siempre que no

se trate de delitos de terrorismo. El párrafo anterior constituiría a su vez un régimen más severo para las penas que excedan de cinco años, respecto de las cuales el «período de seguridad» sería de la mitad de la condena.

Si esto es así, y sin perjuicio de lo alegado respecto a la posibilidad de reinserción, el párrafo debería redactarse de otra manera para evitar dudas sobre su inteligibilidad. Se comenzaría estableciendo un régimen general para la aplicación del tercer grado (cumplimiento de la cuarta parte de la condena, y no en delitos de terrorismo) y, a continuación, se señalaría el régimen especial cuando la pena sea superior a cinco (o seis) años: cumplimiento de la mitad de la condena (o de tres años). Si no se quiere alterar el orden de los párrafos, el párrafo segundo debería establecer una ilación con el anterior, empezando por ejemplo con la expresión «En los demás casos»...

La expresión «la aplicación del régimen general de cumplimiento» debe suprimirse para evitar confusiones, toda vez que hasta ahora sólo se ha empleado en el artículo 78 del Código y allí tiene otro significado: es mejor explicitar qué quiere decir el legislador con esas palabras.

También debe suprimirse la expresión «Instituciones penitenciarias» que es demasiado ambigua (las instituciones son los establecimientos) y sustituirla por la Administración penitenciaria correspondiente. Finalmente, sobra asimismo la referencia a un «pronóstico individualizado y favorable de reinserción social», que tiene sentido en la libertad condicional, porque allí el reo se encuentra al final de su condena, y no aquí, donde, al encontrarse sólo al final de la cuarta parte de la misma, es prematuro valorar ya el tiempo transcurrido en términos de reinserción social como consecuencia de la evolución del tratamiento reeducador. (Y, por cierto, no es el tratamiento el que evoluciona, sino *el penado* como consecuencia del tratamiento).

Por último, el apartado 2 del nuevo artículo 36 está sistemáticamente muy mal situado. El artículo 36 pertenece a una sección que establece las reglas generales de las penas privativas de libertad, y el contenido del nuevo apartado es muy puntual y de carácter penitenciario y no penal, puesto que se refiere indudablemente a la *ejecución* y no a la *aplicación* de las penas privativas de libertad. Hasta ahora, la progresión en los grados de clasificación se regulaba en el Reglamento Penitenciario (arts. 73-109). Si por su trascendencia en el cumplimiento efectivo del internamiento, ya que no en la duración de la pena en sí, se desea darle rango de ley orgánica, es una cuestión político-criminal a resolver por el legislador,

pero en tal caso dicha ley orgánica tendría que ser, naturalmente, la Ley Orgánica General Penitenciaria, donde, *después* del artículo 72, se habría de introducir un artículo *bis* para regular con toda la precisión necesaria el régimen de concesión y disfrute del tercer grado.

b) Del mismo modo, los apartados 5 y 6, que se añaden al artículo 72 de la LOGP merecen un reproche desde un punto de vista sistemático, porque dicho artículo establece los grados del sistema de ejecución de las penas privativas de libertad y añadir dos apartados que se refieren a la exigencia de haber satisfecho la responsabilidad civil para acceder al tercer grado de tratamiento es situar esos dos preceptos en lugar inadecuado. Los nuevos preceptos relativos al tercer grado de clasificación requieren una regulación específica, con esa titulación (*Del tercer grado de clasificación*) u otra semejante. La claridad de la norma es una exigencia de su comprensión y de su cumplimiento.

El apartado 5.1 no debe definir la responsabilidad civil derivada del delito para no crear confusión, limitándose a remitirse a los artículos del Código penal que definen el contenido de la misma (109 a 115). También, a los efectos aquí pretendidos, se ha de tener en cuenta lo establecido en el artículo 136, antes citado: la eficacia de la declaración de insolvencia o del pago de plazos fraccionados. Se expresará mas adelante.

El apartado 5.2. carece de sentido, pues la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior a los delitos que se enumeran, *singularmente*, no significa crear un régimen distinto para ellos, por lo que tal referencia debe eliminarse para evitar una vez más confusiones.

El apartado 6 es aceptable en cuanto establece para los terroristas el requisito de su *arrepentimiento* si quieren disfrutar de su clasificación o progresión al tercer grado. El arrepentimiento no puede estar desvinculado del concepto de reinserción o de reintegración social del modo en que la Constitución coloca a los ciudadanos como sujetos de derechos y obligaciones en el marco de las libertades que regula. Con independencia de la consideración que puede tener esa diferencia con los demás penados, la objeción que debería haberse hecho, estriba en la colocación sistemática de este precepto es la misma.

3) En cuanto a otras cuestiones:

En la redacción que se dá al art. 90, debería haberse objetado que cuando el apartado 1 regula los requisitos para la concesión de la libertad condicional suprime su aplicabilidad a las penas privativas de libertad que no sean las de prisión.

De igual modo, y como se ha aludido anteriormente, el informe debería haber efectuado alguna referencia a la regulación que efectúa el proyecto al requisito de que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito para acceder a la libertad condicional, lo que, desde el punto de vista de protección a la víctima es loable, pero representa una negación de la esencia de la libertad condicional, que no es un beneficio automático, ni depende de datos objetivos, como lo sería éste que aquí se exige, sino una precisa consecuencia de la individualización de la pena, en el sentido de que la libertad condicional debe depender solamente de una evolución personal del condenado positiva desde la perspectiva de la reeducación y reinserción social.

La libertad condicional es ante todo un medio de *prueba*, que permitirá comprobar y facilitar la integración a la vida en sociedad del penado, y sería contrario a su naturaleza hacerlo depender de la solvencia económica del mismo. Por eso, aunque se mantenga la exigencia de la responsabilidad civil, como se ha indicado, debe añadirse una referencia semejante a la contenida en el artículo 136.2, 1º del Código: excepto en los supuestos de insolvencia declarada, salvo que el reo venga a mejor fortuna, o que el reo se halle al corriente de los pagos fraccionados que le hubieran sido señalados por el Juez o Tribunal.

En el mismo artículo 90, número 2, debería haberse advertido que, cuando se establece que la decisión del Juez de Vigilancia al decretar la libertad condicional debe motivarse pudiendo imponer la observancia de una o varias de las reglas de conducta o medidas previstas en los artículos 83 y 96.3 del código penal, no se ven razones para haber suprimido las medidas contenidas en el artículo 105 del mismo.

En el art. 91, no procede hablar de números 1, 2 y 3, sino de las circunstancias 1ª, 2ª y 3ª, y de igual modo parece mas correcto, como se ha indicado, referirse «administración penitenciaria» antes que a «instituciones penitenciarias».

También debería haber sido objetada la redacción de la Disposición adicional 5ª de la LOPJ, ya que, en el número 5 que se añade, establece el efecto suspensivo, que impedirá de momento la puesta en libertad del condenado por delitos graves, del recurso de apelación en materia de clasificación o libertad condicional. Parece excesivo que todos los delitos graves puedan tener esta consecuencia, cuando seguramente el sentido de la reforma era agravar la situación penal de los terroristas y de los integrados en criminalidad organizada. (La exposición de motivos, al referirse a este precepto, dice equivocadamente «libertad provisional» cuando es condicional).

La exposición de motivos afirma expresamente que aquí no es aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la eficacia inmediata de las resoluciones que acuerdan la libertad provisional, porque aquí no se trata de una situación de libertad interrumpida por una decisión judicial, sino de una situación de internamiento que puede verse interrumpida por un cambio en el régimen de aplicación de la pena. La explicación no parece suficiente, pues en todo caso se trata de frustrar mediante un recurso una situación de libertad que procede de manera inmediata por una aplicación judicial del derecho positivo, de manera que hay una coincidencia en el fondo de uno y otro supuesto aunque externamente sean dos situaciones diversas.

Por todo lo anterior, y al no haber sido recogido en el informe suscrito por el Pleno del Consejo, el vocal que suscribe el presente voto particular no pudo emitir voto favorable al informe.

Madrid, 4 de febrero de 2003.

«RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA Y JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA»

Jaime Leiva Tapia

Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias y
Diplomado en Estudios Avanzados en Derecho.

Ha sido funcionario de los Cuerpos Especial y Ayudantes de II.PP. y
Director de varios Centros Penitenciarios.

25 años después de la Ley Orgánica General Penitenciaria, ¿cómo se debe definir una relación entre la Administración Penitenciaria y los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria?

¿Deben ser buenas, ...excelentes, ...cordiales, ...enfrentadas, ...enemigas o simplemente «institucionales»?

Hace algo más de diez años, recién llegado como director a un Centro Penitenciario, circunstancia que coincidió con el cambio del titular del Juzgado de Vigilancia con el que la Administración había tenido agrias polémicas por cosas hoy tan absurdas como la concesión de vis a vis a primeros grados y, sobre todo, a los etarras, se me ocurrió decir en la típica entrevista de rigor a un periódico del lugar que las relaciones con el también recién llegado Juez de Vigilancia eran «buenas»..., sin más.

Ni que decir tiene que los periodistas, los presos, los funcionarios y la propia ciudadanía, estaban al tanto de lo que habían sido hasta entonces «chirriantes y espinosas» declaraciones públicas por ambas partes, y de ahí el motivo de la poco habitual pregunta en estas clásicas entrevistas de toma de contacto.

Craso error el mío. En la siguiente circunstancia en la que coincidimos, que fue lógicamente en una visita al Centro, me reprochó de forma abierta y contundente el que utilizara el calificativo de «buenas relaciones» porque, bajo su mejor mirar, esa expresión estaba impregnada de un cierto «tufillo a compadreo» entre la Administración

penitenciaria de primeros del siglo XX, Fernando Cadalso, cuando comenzaba a escribir sobre la situación de las cárceles de la época y sus posibles mejoras. Este buen hombre, con el apellido que le tocó en suerte, ya arrastraba también lo suyo...

Permitidme la broma sobre una situación real que no es sino un reflejo, en este caso inocuo, de algunas situaciones casi esperpénticas que se dieron en los años 90 en las relaciones entre Administración Penitenciaria y Juzgados de Vigilancia y que, obviamente, ni califican, ni condicionan la relaciones que de forma natural estamos obligados a tener hoy.

No obstante, desde entonces acostumbro a leer el horóscopo en el periódico por si el destino inexorable me depara algo imprevisto...

Ya en serio... Probablemente yo no sea el más idóneo para hablar de estos temas de relaciones entre Administración Penitenciaria y Juzgados de Vigilancia porque, en primer lugar, yo no represento a la Administración Penitenciaria y, en segundo lugar, porque tampoco creo que en la etapa en que me tocó representarla como director de prisiones me haya caracterizado, por distintos motivos que no vienen al caso, por ser el paradigma de la cordialidad institucional con los Jueces de Vigilancia. Aunque de la mayoría guardo gratos recuerdos, que me consta, o eso quiero creer, que son mutuos.

La otra cara de la moneda es que, en fechas recientes, he trabajado de forma abierta a favor de la implantación de Juzgados de Vigilancia en Centros Penitenciarios que carecían de uno propio, lo que me ha granjeado a su vez la enemistad de un cierto sector de aguerridos profesionales penitenciarios, por lo demás nada pequeño.

En fin, ya conocemos la idiosincrasia de «nuestras casas»...

Bajo mi punto de vista, la importancia, con mayúsculas, de los Juzgados de Vigilancia en la vida penitenciaria está totalmente fuera de lugar a dudas porque son, o deben ser, el contrapunto de nuestra actividad diaria.

No porque sean más listos que nosotros, ni mas ecuanímes, ni más nada. Simple y llanamente porque son el otro extremo de la cuerda que un buen pensador colocó ahí para que la cuerda tense y afloje de la forma necesaria para que el sistema funcione adecuadamente.

y el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y, la opinión pública, y mucho menos la opinión de los presos a quienes él tutelaba, debían recibir mensajes subliminales en los que desapareciera su impulso tuitivo y protector de derechos del más desfavorecido que, paradójicamente, parecía ser contrario a los malignos designios de la Administración Penitenciaria respecto de sus custodiados.

Craso error el mío que, por simplemente querer quitar hierro a una situación polémica anterior con otro titular del Juzgado de Vigilancia que no era él, me encontré, dentro de mi inocencia poco característica de un «buen director de la época», con un inmejorable «enemigo penitenciario», no sólo para mí, sino para la Administración que en aquellos momentos representaba, aunque también hay que decir que, en aquellos tiempos, estaba hasta bien visto por Instituciones Penitenciarias el que sus directores compitieran a pulsos con los Jueces de Vigilancia, y si podían ganarlos, pues mejor aún.

Pasados los años, yo achaco esa pequeña controversia, y los mayores encontronazos que después le acompañaron, no al mero azar, sino al destino ya escrito que inexorablemente nos acompañó.

Me explico...

Yo era el director y mi segundo apellido es Tapia. Un subdirector se apellidaba Cárceles. Otro subdirector se apellidaba Trenas. Pero es que, por último, el Juez de Vigilancia se apellidaba Alcaide.

«ALEA IACTA EST...» [«la suerte está echada...»]. En versión castellano popular «ni juntados adrede...».

Como podréis comprobar fácilmente, con semejante panorama era prácticamente imposible que pudiéramos llegar a tener unas relaciones, si no buenas, medianamente normales, y mucho menos se iban a poder enderezar los entuertos penitenciarios que precedían los inicios de estas «nuevas relaciones» entre dos nuevos titulares recién llegados en representación de ambas «partes contendientes».

Y, aún así, creo que yo era el más modoso porque, a fin de cuentas, mi apellido sólo era Tapia, aunque desde entonces comprendo como se debía sentir el conocido

Esto ya no es un juego infantil de buenos y malos, donde nos explicaban de pequeños que los indios eran los malos y los vaqueros los buenos. Con el paso del tiempo, nos dieron la vuelta a la tortilla y los Sioux resultaron ser los buenos y el 7º de Caballería de Michigan la avanzadilla de los pérfidos colonos invasores.

Aún hoy, a menudo se tilda a los Jueces de Vigilancia y a la Administración Penitenciaria como los buenos o los malos, según desde qué óptica se mire, o dependiendo de la necesidad, más o menos urgente, de encontrar un culpable que asuma la responsabilidad de algún suceso poco agradable. Pero es que, como digo, esto no es simplemente un juego de niños o, por lo menos, no debería serlo.

Este es el juego de la judicialización de la ejecución de penas; es el juego de la judicialización absoluta de la actividad penitenciaria. Un juego impuesto por la normativa pero no de forma gratuita, sino de forma absolutamente necesaria, porque nosotros tutelamos una cosa importantísima que es la privación de libertad.

Ya sabéis que después de la vida, el bien más preciado para un ser humano es su libertad. Y, por tanto, no puede quedar a merced de los designios de una mera Administración Penitenciaria, aunque ésta ya sea mayor de edad como hemos demostrado en infinidad de ocasiones.

Esto ya no es la transición democrática. Ni los 80, ni los 90. Hemos alcanzado unos niveles como Administración Penitenciaria que yo calificaría casi de óptimos respecto de nuestro entorno europeo, y en muy pocos años.

Tenemos unas condiciones de habitabilidad que podrán ser necesariamente mejorables pero que hace años eran inimaginables.

Tenemos unas cualificaciones profesionales en el personal penitenciario de intervención, de gestión y de vigilancia que ya la quisiera para sí toda la Unión Europea. Y utilizo a la Unión Europea como espejo donde mirarnos, porque si el espejo es otro, ganamos por goleada...

Por eso los Jueces de Vigilancia han cambiado hoy su actitud hacia la Administración Penitenciaria. Ya hace tiempo que dejamos de ser los carceleros de la época, y ellos lo perciben y lo saben. Somos una Administración moderna, preparada

y también preparada para el futuro, aún con contradicciones y problemas que, como siempre, acuden sin llamar o que, también es verdad, cuando a veces llaman, incluso insistentemente, les hacemos oídos sordos.

En la actualidad, las controversias que surgen con los Jueces de Vigilancia, en términos generales puntuales, se suelen reducir al ámbito jurídico interpretativo. Y si se supera este estricto ámbito de lógica y natural disputa, las controversias acostumbra a deberse a ciegas soberbias administrativas y/o jurisdiccionales de los titulares de cada órgano, situaciones que son fácilmente corregibles a poquito que la gente sea sensata. Y si se llega a la insensatez, tanto la Administración Penitenciaria como el Consejo General del Poder Judicial tienen mecanismos para resolver ese problema, sin necesidad de acudir a la Jurisdicción de Conflictos. Aunque tampoco debe dar miedo acudir a ella si es necesario. Pero en fin, ya sabéis, «si hay que ir, se va, pero si es para nada...».

Yo creo que el problema actual consiste en que el Ejecutivo-gobernante, hasta hace muy pocas fechas, ha sido también el Legislador, y el Ejecutivo-gobernante usa obviamente a la Administración, incluida la Penitenciaria, para cumplir con su misión de gobernar.

El problema es que el Ejecutivo-gobernante, a la vez Legislador y, a la vez Administración, todo en uno y en bloque, ha utilizado su rodillo parlamentario y después, por si eso fuera poco, su rodillo administrativo, para ir poniendo trabas a un actuar natural de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria que se encontraban en camino de convertirse en verdaderos Juzgados de Ejecución de penas, como parecía querer el Legislador de hace 25 años cuando se promulgó la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Me referiré a ellas brevemente.

El tantas veces reclamado Procedimiento de Actuación ante los Juzgados de Vigilancia, procedimiento que como sabéis caducó en trámite parlamentario y cuya muerte debemos, como con simpática vehemencia nos comentaba el otro día Paco Bueno Arús, primero a las exigencias de Convergencia i Unió para descargar de competencias a los propios Jueces de Vigilancia Penitenciaria por sus conflictos jurisdiccionales en Cataluña, después al Ministro Acebes cuando, ya con mayoría absoluta, decidió no recuperarlo y, por último, al propio Paco Bueno Arús, aunque, en

este caso, su único pecado fue la impotencia que debió sentir al verse incapaz de convencer a los dos anteriores de lo conveniente para el mundo penitenciario en sentido amplio de una Ley Procedimental de semejante importancia.

Pues bien, una Ley que contemplaba la asunción casi definitiva de las funciones de ejecución de penas por los Jueces de Vigilancia, que contemplaba además una posible legitimación activa de la Administración Penitenciaria en determinados asuntos en los que el propio Tribunal Constitucional reconoce que la Administración puede tener un interés propio y, por tanto, le cabe defender sus propios intereses legítimos al margen de mero colaborador de la Administración de Justicia en la ejecución de las penas, en definitiva, una norma legal que venía por fin a llenar el vacío en el actuar de los propios Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, queda una vez más desaparecido sine die, porque tampoco hoy parece que se vaya a retomar en el calendario del Ejecutivo y, por tanto, dado por muerto en combate. Aunque esto no es del todo correcto, porque esta ley ni tan siquiera llegó a entrar en combate. Le ocurrió como a muchos barcos de la escuadra española en la batalla de Trafalgar, que eran hundidos sin contemplaciones por la Armada inglesa sin darles tiempo ni a dar el primer cañonazo.

En este caso, creo que no resulta en absoluto apropiado aquello de que «la mejor ley es la que no existe».

Obviamente, nos encontramos ante una primera andanada en plena línea de flotación del buque insignia de la vigilancia penitenciaria que, en principio y visto en frío, podría sin embargo revolverse contra el propio legislador-gobernante-administración porque, ante la real indefinición competencial y procedimental de los Juzgados de Vigilancia, podrían producirse nuevos conflictos por la sorpresiva aparición de nuevas «injerencias» de los mismos en el actuar diario y más o menos cotidiano de la Administración Penitenciaria.

Pero tranquilos, que el legislador-gobernante lo tiene todo previsto, y a esa primera andanada le siguen otras...

Me refiero, por ejemplo, al muro frontal que se establece ahora entre los que es tutela del principio de legalidad de la actividad administrativa en la aplicación del régimen penitenciario, de lo que significa la propia ejecución de penas. Es decir, todo lo contrario a lo que pretendía la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Por tanto, todo lo que se refiere al ámbito digamos más doméstico de la vida penitenciaria, lo menos importante entre comillas, régimen disciplinario, comunicaciones, quejas, etc, corresponderá resolverlo al Juez de Vigilancia. Y si además tenemos en cuenta que ya hemos alcanzado hace años la mayoría de edad, y ya «apenas» cometemos ilegalidades, pues no vamos a tener muchos problemas con esas resoluciones que, en cualquier caso, vía recurso de apelación las resolverá, como antes también era, la Audiencia Provincial del lugar donde radique el Centro Penitenciario como superior jerárquico del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

Sin embargo, en materia de ejecución de penas, grado de tratamiento y libertad condicional fundamentalmente, la posible apelación la resolverá el Tribunal sentenciador, con además un efecto suspensivo caso de que la resolución impugnada implicara la excarcelación del sujeto condenado a pena grave hasta la resolución definitiva de ese tercer grado o esa libertad condicional.

¿Y que pasa con los permisos de salida?. ¿Es régimen penitenciario o es ejecución de penas?. Hasta hoy parecía que régimen penitenciario, aunque yo no estoy de acuerdo por otros motivos. Es decir, la apelación, si es que cabe porque algunas Audiencias avaladas por el propio Tribunal Supremo afirman que no cabe, la resolvería la Audiencia Provincial. Sin embargo, mucho me temo que dentro de poco y a raíz de los lamentables sucesos recientemente ocurridos en una salida de permiso de un interno, nos digan que es ejecución de penas y que tiene que resolver el Tribunal sentenciador con el añadido efecto suspensivo, porque el devolutivo no tiene necesariamente por qué existir [Juzgado de Vigilancia – Juzgado de lo Penal, ambos órganos unipersonales].

En definitiva, el legislador-gobernante no sólo no se fia mucho de los Juzgados de Vigilancia, sino que tampoco se fia mucho de las Audiencias Provinciales de ese mismo lugar, no vaya a ser que la cercanía entre unos y otros se preste a ciertas «componendas» contra los intereses de «orden público» que hoy parecen exigirse.

Lo que no entiendo, es en qué va ayudar la enorme dispersión casuística que se va a producir con la introducción en nuestro sistema de múltiples y diversas resoluciones en vía de apelación de cada uno de los Tribunales sentenciadores de este país, como si no hubiera ya existido poca hasta la fecha.

Y dudo mucho que el recién incorporado recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo pueda resolver tan sombrío panorama, pues el arbitrio judicial propio de decisiones hiper individualizadas tales como la concesión de un tercer grado, una libertad condicional, un alzamiento del régimen especial de cumplimiento de penas o, quizá mañana, un permiso de salida, ni debe, ni puede ser acotado por los asentados criterios interpretativos de las normas que, de forma mucho más objetiva, fije en su día el Alto Tribunal.

No necesito recordaros, pues ya se ha mencionado en esta mesa, que todo este lío entre «ejecución de penas» y «régimen de su cumplimiento», y que antes era absolutamente pacífico pese a lo contradictorio de su anterior regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se generó por un enorme interés del legislador-gobernante, interés de los que llamo de orden público, en que determinadas resoluciones de excarcelación anticipada de presos de ETA recayeran en la Audiencia Nacional y no en otras jurisdicciones quizás consideradas menos proclives.

Y el tercer aldabonazo, la tercera andanada que quería señalar es, como no puede ser de otro modo y ya se ha recordado en esta mesa por el Magistrado José Luis Castro, la creación del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria o Juzgado de Vigilancia Antiterrorista, órgano que se va a encargar de dar fiel, riguroso y debido cumplimiento a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 7/2003 de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas para todos los etarras y grandes delincuentes condenados por la Audiencia Nacional. Y aquí ya no sólo para lo que se refiere a ejecución de penas, sino para todo, régimen penitenciario incluido.

Este sí que es el único Juzgado de Vigilancia que cumple prácticamente con lo que marcaba la Ley Orgánica General Penitenciaria y el Anteproyecto de Ley de Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia. Es decir, este Juzgado y la Sala Especial de Apelaciones de la Audiencia Nacional, cumplen con el objetivo de asumir las competencias de los Tribunales sentenciadores en la ejecución de penas. Lo cual está muy bien, el problema es que a los otros más de 40 Juzgados de Vigilancia y sus correspondientes Audiencias Provinciales se les sustrae de estas competencias en materia de ejecución de penas, no sólo en tema de ETA, sino en todos los supuestos de «delincuencia ordinaria». Se les constriñe, como dije antes, al ámbito más doméstico de la vida penitenciaria, al menos importante.

Mi opinión, en definitiva, es que se ha pretendido y se ha convertido a la Jurisdicción de Vigilancia ordinaria en una «jurisdicción menor», fundamentalmente por la falta de confianza que se deposita en ellos por parte de una opinión pública mediática e interesadamente inducida, por parte del legislador-gobernante y por parte de la propia Administración Penitenciaria, que no es sino el brazo ejecutor del anterior, a la que nunca le ha gustado sentirse estorbada por controles judiciales demasiado directos.

Por su parte, los Jueces de Vigilancia no han querido, no han sabido o no han podido acabar con el paulatino encarcelamiento funcional al que se les ha ido sometiendo, limitándolos a un mero control de legalidad del actuar de la Administración Penitenciaria, convirtiéndolos en una especie de Jueces de lo contencioso-administrativo para una materia muy específica, lo que, no en pocas ocasiones, ha producido una cierta relajación del control judicial a favor de la Administración Penitenciaria.

El sistema del péndulo es el que es, y hoy nos sitúa en este escenario. Mañana ya veremos...

Por lo que, y con esto termino, a los nuevos Directores y Directoras que hoy se encuentran con nosotros les daría, en primer lugar, mi enhorabuena, y como pequeña recomendación, aunque sea bastante amplia, que no sólo se lleven «bien» en sus relaciones con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, con el Subdelegado del Gobierno, con el Defensor del Pueblo, con los Sindicatos, con la Prensa, con la plantilla, con los internos, etc. etc., y, por supuesto, con los Jueces de Vigilancia, sino que añadan a su manual de buenas costumbres y cordiales relaciones al Juez Central de Vigilancia de la Audiencia Nacional y, además, aunque para ello tengan que comprar una agenda nueva con varios suplementos, a todos los Tribunales sentenciadores de este país, por si las moscas...

Muchas gracias.

Almagro, octubre de 2004

**RELACIONES INSTITUCIONALES
ENTRE
ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA Y JUZGADOS
DE VIGILANCIA PENITENCIARIA**

Gabriel Esteban de la Fuente

Jurista C. P. Castellón

Cuando me ofrecieron participar en esta Mesa Redonda me planteé desde que perspectiva abordarla ya que de inicio debía descartar la basada en mi experiencia profesional. He trabajado casi exclusivamente en la jurisdicción del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Valencia y son contados los casos en que pueda afirmarse que una de sus resoluciones judiciales haya causado cierta crisis en la Institución Penitenciaria, antes al contrario.

Por otra parte, carezco de datos contrastados sobre el incremento o disminución de la tasa de resoluciones estimatorias de recursos o quejas que expresen la evolución de las relaciones Administración- JVP, pero mi impresión personal es que en los últimos años se ha reducido notablemente la tensión que ha caracterizado las mismas. Así las cosas, he entendido que mi aportación a esta Mesa pasa por exponer cual ha sido la evolución de estas relaciones, las razones de la conflictividad histórica, la situación actual y las expectativas de desarrollo, a partir de la bibliografía existente sobre el tema.

Razones para un Desencuentro.

Son ya muchos los trabajos doctrinales que se han ocupado de identificar los factores que explican el patrón relacional Administración Penitenciaria- Jueces de Vigilancia. Permitirme pues exponerlos sintéticamente:

La «actitud obstruccionista» de la Administración.

La resistencia de la Administración Penitenciaria ha ser objeto de control por un órgano «ad hoc» tiene una explicación histórica: la dejación por el Poder Judicial de la función que les correspondía de control sobre la ejecución de las penas privativas

de libertad, aceptando la realidad ontológica de la impenetrabilidad del mundo carcelario que objetivamente facilitaba la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

Un sector de la doctrina administrativista ejerció, y aún sigue ejerciendo, una fuerte presión administrativizadora sobre la ejecución de las penas privativas de libertad resistiéndose a ceder una importante parcela de poder dentro de la global política criminal (regulando los flujos de población reclusa según necesidades coyunturales), y propugnando la diferenciación entre ejecutar y hacer ejecutar.

Todo ello explica, como afirma Racionero Carmona, que la jurisdicción de vigilancia sea percibida desde la óptica administrativa como «intrusa».

Forma en que se abordó su introducción y la ausencia de voluntad de desarrollo.

La creación legislativa de la figura y la manera en que entró a funcionar constituyen un claro ejemplo de lo que no se debe hacer cuando de la introducción de una novedad se trata.

Pese a opiniones de acreditada solvencia, las razones de urgencia terminaron por imponerse: las funciones determinadas en el art 76 de la L.O.G.P. debían ser asumidas decididamente por sus titulares en base a la situación de legítima esperanza que para los internos y para la sociedad en general se derivaría de la efectiva aplicación de la L.O.G.P. para lo cual era pieza indispensable el J.V.P.

De esta forma la figura del Juez de Vigilancia inició su andadura con graves déficits en lo orgánico y sobre todo en lo procedimental que a día de hoy se mantienen e incluso me atrevería a decir que se han agravado tras las últimas reformas.

En esa situación de auténtico vacío legal y respondiendo a las legítimas expectativas que se generaron no sólo en los reclusos sino también en los profesionales más directamente implicados en el mundo de las prisiones, los Jueces de Vigilancia decidieron actuar como tales, asumiendo el protagonismo que les correspondía en el vuelco que debía experimentar el sistema penitenciario español - en palabras del propia T.C. en una de sus primeras sentencias « el Juez de Vigilancia es la pieza clave...». Y si bien es cierto que respecto alguna resolución se pudo criticar su un

exceso de celo, ello no justifica las reacciones de fuerte oposición cuando no de simple incumplimiento.

El hecho histórico de que transcurridos más de veinticinco años toda la legislación relativa a los Jueces de Vigilancia se reduzca en una cuantos preceptos de la L.O.G.P. y de la L.O.P.J, y que todavía no se disponga de una norma que regule el procedimiento específico, habla a las claras del escaso interés en consolidar esta jurisdicción.

A lo anterior habría que añadir la ausencia de especialización, que incrementa el riesgo de incursión de estos órganos jurisdiccionales en tareas y funciones administrativas, y las insuficiencias de la Planta Judicial, que da lugar a que los asuntos se resuelvan de forma global y genérica, mediante la frecuente utilización de modelos estampillados cuya compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada y congruente, es fuente de una inagotable jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La insuficiente o ambigua delimitación competencial frente a los jueces y tribunales sentenciadores y frente a la Administración Penitenciaria.

En apenas 3 ó 4 artículos se despacha el ámbito competencial de los Juzgados de Vigilancia, pero sobre todo utilizando una terminología - aprobar, autorizar, resolver, acordar, conocer, adoptar ...- que ha inducido a una permanente confusión que ni el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción ni el Tribunal Constitucional ha llegado a disipar pese a numerables intentos.

Con respecto a la Administración, las facultades de control de legalidad, tutela de derechos de los internos y corrección de su actuación están definidas en términos tan amplios y a la vez tan difusos que sorprende que los enfrentamientos no sean más frecuentes.

Ya la Sta del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 9-7-86 se hizo eco de la peculiar relación administración-jurisdicción afirmando que «lo administrativo y lo judicial se insertan directamente en una concepción legal unitaria del régimen penitenciario. Esta singularidad es potencialmente generadora de conflictos de jurisdicción, como consecuencia lógica de la propia realidad del sistema penitenciario en el que bajo la dirección, organización e inspección cooperativa de la administración se lleva a efectos

decisiones jurisdiccionales, respecto de las que no cabe el desentendimiento o la inhibición de los órganos judiciales.» Como afirma Racionero Carmona, la errática jurisprudencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción no ha contribuido precisamente a establecer una línea clara entre competencias administrativas y judiciales permaneciendo en el arcano absoluto los criterios de atribución competencial.

Si lo anterior no fuera suficiente, también ha existido una actitud desfavorable de los órganos jurisdiccionales sentenciadores ante la aparición de los Jueces de Vigilancia por entender que deben ser ellos quienes controlen la ejecución de la sentencia en todos sus extremos. Y así, pese a la claridad del art 76 de la LOGP se han producido conflictos competenciales en materia de acumulación condenas, abonos de preventiva etc., cuyo último episodio parece haber dado la razón a jueces y tribunales sentenciadores al consagrarse jurisprudencial y legalmente la tesis de que los Jueces de Vigilancia actúan como delegados de aquéllos en la ejecución por lo que les corresponde el conocimiento de los recursos de apelación.

La repercusión mediática del conflicto.

Cada cierto tiempo, determinadas decisiones judiciales han saltado a los medios de comunicación bien porque con ocasión de ellas el recluso se ha fugado o ha cometido nuevos delitos, bien simplemente por la relevancia del personaje en cuestión, dando lugar a un lamentable cruce de acusaciones entre responsables políticos y judiciales del que ha salido malparado la figura del Juez de Vigilancia, generándose en la sociedad un clima desconfianza cuando no de abierta animadversión que ha facilitado las últimas reformas.

Expuestas las razones que explican los problemas de relación que se pueden haber dado entre Administración y Jueces de Vigilancia, me referiré ahora aquellos aspectos donde entiendo pueden darse situaciones conflictivas partiendo de la atribución competencial bifronte que caracteriza esta jurisdicción.

Control de Legalidad de la Actuación Administrativa.

Actividades de ejecución/versus actividades de régimen.

Hay una cuestión previa que 25 años después de la creación de la figura del Juez de Vigilancia sigue sin resolverse y es la de delimitación de las competencias del Juez

de Vigilancia que responden al propósito de judicializar la ejecución y las que tienen por objeto controlar la legalidad de la actuación de la Administración Penitenciaria, lo que resulta clave en múltiples aspectos: alcance de la intervención del Juez de Vigilancia - posibilidad o no de intervención de oficio -, naturaleza de la intervención administrativa - como colaboradora o ejerciendo competencias propias-, legitimación para recurrir, principios a los que deben ajustarse los procedimientos, recursos que proceden y órgano ad quo etc...

La LOGP al introducir la nueva figura judicial no estaba pensando en un inspector o censor en el orden gubernativo de la actuación de la Administración Penitenciaria, que por lo demás era la única exigencia derivada de las Reglas Mínimas Europeas de 1987, sino de una auténtica autoridad judicial que habría de ejercer en relación las penas privativas de libertad la función jurisdiccional básica de hacer ejecutar lo juzgado. Se partía pues de la idea de que la actividad penitenciaria no era tanto una actividad administrativa sujeta a la aprobación o censura externa, como una actividad de ejecución y por ende propiamente jurisdiccional lo que vino a confirmar la L.O.P.J. al ubicar a este órgano en la órbita del orden jurisdiccional penal como órgano especializado de la ejecución de una parte de las sentencias penales y como excepción a la regla general en otros órdenes donde es el propio sentenciador quien resuelve todos los incidentes de ejecución. Sin embargo, la tendencia de la Administración Penitenciaria ha sido la contraria justamente: la de reforzar, ampliar etc el concepto de actividad penitenciaria como actividad administrativa únicamente sujeta a un control de legalidad, reduciendo al tiempo lo que pudiera considerarse actividad jurisdiccional de ejecución.

Existe una corriente doctrinal¹ que propugna una limitación de la capacidad de intervención de los Jueces de Vigilancia en la ejecución penitenciaria de la pena privativa de libertad, y consecuentemente la recuperación por parte de la Administración del protagonismo perdido en la fase inicial de introducción de los Juzgados de Vigilancia. Se argumenta que las II.PP como parte integrante de la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento

¹ Ver Francisco Montijano Serrano en Ponencia presentada en I Congreso Europeo de derecho Penitenciario.

pleno a la ley y al derecho, sin que haya razones objetivas para establecer previas habilitaciones jurisdiccionales en su proceso de toma de decisiones que debe ser autónomo, colegiado y especializado sin injerencias externas y salvaguardado siempre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los recursos que puedan interponer liberado o M.F. contra la decisión administrativa.

No obstante, por mucho que se quiera extender el concepto de actividad administrativa de cumplimiento sujeta a control de legalidad posterior y correlativamente reducir el ámbito de actividad propia de ejecución jurisdiccional, lo que parece claro es que dicho control siempre deberá ser más directo que el ordinario contencioso-administrativo en la medida en que la actividad administrativa penitenciaria tiene un carácter subordinado e instrumental de las decisiones jurisdiccionales afectantes a la libertad personal. Como afirma la Sta del T.C.-J antes citada: se residencian en un Juez ad hoc la vigilancia inmediata de la medida y forma en que las resoluciones judiciales son ejecutadas tanto en su aspecto positivo - efectivo cumplimiento - como en su aspecto negativo - obstante de cualquier exceso o extralimitación sobre lo que son naturales y estrictas consecuencias de las decisiones judiciales.

En sentido contrario otros autores² postulan una concepción extensiva de la actividad jurisdiccional de ejecución de la pena privativa libertad. Se argumenta que la ejecución de una sentencia que impone una pena de prisión no finaliza para el Juez con la orden de ingreso en prisión. Desde el mismo día del ingreso se van a dar una serie de situaciones y circunstancias (cacheos, registros de celda...) que son anejas a la ejecución de la pena por cuanto esta implica restricción de la libertad pero no de cualquier modo sino con arreglo a lo dispuesto en la Ley y el reglamento. Pero por otra parte se ha de reconocer que todo lo que es ejecución de la pena no puede ser materialmente realizado por el Juez ni siquiera directamente supervisado. Concluye el citado autor afirmando que el art 117.3 de la Constitución impide considerar las formas, circunstancias y accidentes del cumplimiento como mera competencia administrativa sujeta a control judicial y habremos de admitir una variante de ejecución que pudiera llamarse ejecución delegada atribuida a la Administración con control jurisdiccional del juez de ejecución.

² Cezón González en Ponencia presentada en VIII Reuniones de Jueces de Vigilancia.

El malogrado Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria parecía inclinarse por esta última tesis. Así, en el apartado III de la Exposición de Motivos se lee que el Proyecto ha pretendido clarificar el significado jurídico de la actuación del Juez de Vigilancia en orden a la ejecución de las penas privativas de libertad. No procede el mismo como estricto revisor jurisdiccional - ajeno a la cuestión en litigio - de una actuación propia de la Administración pública sino ejerciendo la función jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado. Y como lógica consecuencia se reconocía la competencia de actuación de oficio excepto en materia disciplinaria.

Juez de Vigilancia: juez revisor o juez garante.

Admitiendo que en el ordenamiento jurídico actual la actuación del Juez de Vigilancia responde a un doble fundamento constitucional (art 117.3 y 106), se plantea la cuestión si en la faceta de control de legalidad debe actuar como Juez revisor o como Juez garante.

En los últimos años ha adquirido predicamento la idea de que la introducción de la figura del Juez de Vigilancia cumplió un papel importante en el cambio de modelo penitenciario aportando legalidad, transparencia y jurisdiccionalidad en una etapa de nuestra historia bien necesitada de los mismos. Sin embargo en el momento actual puede afirmarse que las II.PP han alcanzado su mayoría de edad, que la filosofía del tratamiento y la resocialización ha calado plenamente en las estructuras administrativas, y por ende se cuestiona la configuración del Juez de Vigilancia como órgano de intervención en la vida de la prisión según resulta de la caracterización de la figura desde las primeras sentencias del T.C que hablaban de « pieza clave del sistema penitenciario para garantizar el respeto a los derechos fundamentales» o « ha de velar por las situaciones que afecten a los derechos y libertades de presos y condenados al ser un medio efectivo de control dentro del principio de legalidad y garantizar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». Se afirma que este sistema conduce irremediablemente a situar bajo sospecha o cuando menos desconfiar de la Administración Penitenciaria.

Por ello se defiende que, como norma general, el control de la actividad administrativa cotidiana y meramente gestora se debe producir a instancia de parte y a posteriori.

A mi juicio, si bien es cierto reconocer que la Administración Penitenciaria puede haber llegado a la tan proclamada «mayoría de edad», y que la situación de las prisiones no es la misma que en las primeras décadas de sistema democrático, a la hora de definir la naturaleza o alcance de la función del Juzgado de Vigilancia lo esencial no es tanto la modernización del sistema cuanto los factores que intrínsecamente caracterizan el status del privado de libertad, en concreto, si su relación de especial sujeción demanda un órgano judicial de las características del que inicialmente se creó: tuitivo y permanente. A diferencia de un ciudadano común, cuyas relaciones con la Administración son esporádicas, un interno está permanentemente sometido a las decisiones que adopten los órganos administrativos que configuran la Administración Penitenciaria. En una situación de dependencia tan fuerte como la que el interno tiene del poder administrativo, la tentación de arbitrariedad en su ejercicio tiene que tener como justo contrapeso la existencia de un órgano externo «vigilante», o bien como alternativa procurar al interno una defensa técnica eficaz, capaz de suplir con éxito las carencias y dificultades que se le presentan cuando quiere oponerse a las decisiones administrativas, para lo que resultaría necesario potenciar los turnos de oficio específicos que precariamente están funcionando en algunas demarcaciones.

El Papel de la Administración Penitenciaria.

Admitiendo que con el sistema normativo vigente no queda perfectamente definido el papel que en la ejecución de las penas privativas de libertad cumple desempeñar a la Administración Penitenciaria y a los Jueces de Vigilancia paso a exponer una serie de cuestiones en la que la indefinición puede plantear problemas partiendo de los dos facetas que la doctrina mayoritaria diferencia en la ejecución penal.

Faceta de ejecución.

Régimen abierto.

El punto de máxima tensión se produce en la regulación de la clasificación, y más concretamente en el acceso al régimen abierto.

Por todos es conocida la postura que reiteradamente viene reclamando la completa jurisdiccionalización de esta materia. Así entre otros, Carmona mantiene que la actual

regulación de su concesión constituye el mayor ataque a la reserva jurisdiccional de la ejecución de lo juzgado. En sus últimas Reuniones los Jueces de Vigilancia por unanimidad acordaron proponer la reforma legal pertinente para que la concesión del tercer grado precise la aprobación de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria.

Pero legalmente la actividad clasificatoria aparece configurada como una actividad administrativa sujeta a control de legalidad posterior a instancia de parte. Y por ende, la intervención del Juez de Vigilancia únicamente se puede producir si existe recurso de parte legitimada (interno o Ministerio Fiscal).

Veamos cuales son los problemas que a mi juicio se están dando en la práctica:

Los informes técnicos.

En primer lugar hemos de destacar los derivados del hecho de que el Juzgado de Vigilancia tenga que resolver en base a los informes de los Equipos de Tratamiento sin posibilidad legal ni material de contrastarlos.

Creo que en la Administración tenemos un grave problema con los informes que se emiten para fundamentar una decisión clasificatoria tanto desde el punto de vista individual como de conjunto o conclusiones globales:

- Tras el abandono del esquema de la Criminología Clínica de Pinatel que latía en la terminología utilizada por la LOGP ha faltado definir un modelo de análisis del sujeto delincuente. Pienso que bajo la excusa de otorgar a los especialistas una mayor libertad de criterio técnico lo que en el fondo se esconde es un absoluto desinterés y ausencia de objetivos de la política penitenciaria en materia de tratamiento.

- Prueba de lo afirmado la constituye la progresiva desaparición del informe criminológico que ha quedado reducido a una ponderación muy subjetiva de los fines de prevención general-retribución versus prevención especial. Aunque para resultar equilibrados en nuestro juicio crítico también algo de responsabilidad les cabe a los órganos jurisdiccionales penales cuyas sentencias son cada vez más sintéticas por mor de la potenciación de fórmulas procesales que eviten la discusión – baste leer ahora el apartado de hechos probados de una sentencia impuesta en juicio rápido.

- Para los Psicólogos – sobre todo en la actual situación de insuficiencia de plantilla – resulta complicado compaginar el doble papel que les asigna la LOGP: diagnóstico e intervención.

En segundo lugar, el Protocolo de personalidad como conjunto de documentos diferenciado del expediente personal constituye una realidad con tantas caras como Centros Penitenciarios lo que también dice mucho de la falta de dirección e impulso que el área de tratamiento ha venido padeciendo. Y esto tiene una importancia básica en el tema que estamos tratando. Salvo que queramos convertir al Juez de Vigilancia en un simple órgano que ratifica o no nuestras decisiones desde el punto de vista de su ajuste o no a la norma - y por lo tanto con un alcance muy limitado dado que apenas existen elementos reglados en la clasificación – habremos de admitir que debemos poner a su disposición todos los elementos de juicio que nosotros mismos hemos barajado para llegar a una conclusión y no simplemente nuestra valoración ponderada de los mismos. No podemos perder de vista que en estos casos la Administración Penitenciaria no puede actuar bajo el prisma de defensa de la legalidad del acto administrativo acordado sino como colaboradora en la ejecución jurisdiccional que corresponde al Poder Judicial en exclusiva.

Pero es que además y puesto que estamos en un proceso en el que rigen, aunque matizadamente, los principios de contradicción, igualdad y defensa, cabe plantearse que también las partes de dicho proceso (interno y Ministerio Fiscal) puedan tener conocimiento de los documentos que constituyen el Protocolo.

Para evitar problemas como los que vienen dándose en los últimos años en materia de acceso al Protocolo y a los informes sobre el diagnóstico de personalidad criminal, conviene que abramos el debate en esta materia y propongamos a nuestra Dirección General un modelo de trabajo que logre el adecuado equilibrio entre las exigencias que se derivan de configurar la clasificación como una actividad administrativa sujeta a control y las exigencias derivadas de la especificidad del medio en el que nos movemos y consiguiente necesidad de mantener reservada determinada información.

Eficacia de las resoluciones del Juzgado de Vigilancia

En este punto hemos de referirnos a los problemas que orden a la eficacia de las resoluciones judiciales se derivan de la concepción de la actividad clasificatoria

como actividad administrativa sujeta a control de legalidad, mientras se tramita el recurso de apelación. En la doctrina se distinguen dos posiciones:

- La de aquellos que como Racionero Carmona defienden la eficacia de las resoluciones no firmes de los Jueces de Vigilancia sobre el acuerdo administrativo de clasificación.
- La de aquellos que defienden los privilegios de eficacia y ejecutividad de los que, como acto administrativo, también goza el de clasificación.

Aunque la Ley 7/03 ha tratado de solución a una de las lagunas que generaban más polémicas, siguen produciéndose en la práctica supuestos cuya solución no tienen encaje en precepto alguno.

Así ocurre con alguna frecuencia en las propuestas de clasificación inicial en tercer grado sin tener cumplida la cuarta parte de la condena que, acordada la clasificación por el centro Directivo, el interno sale a la sección abierta y transcurridos unos meses se recibe en el Centro Penitenciario una resolución del Juzgado de Vigilancia que implica el reingreso al interior - por cierto, sin que antes de resolver el Juzgado haya oído la opinión del interesado dándole traslado del recurso del Fiscal- y cese de la actividad que viniera desarrollando.

Es de lamentar que no se haya aprovechado la reforma de la D.A. 5ª operada por la Ley 7/03 para introducir la norma que se preveía en la redacción del Proyecto de Reglamento Penitenciario de 1996, en el art 107: los actos administrativos de clasificación en tercer grado no serían ejecutivos hasta que notificados al Fiscal hubiera transcurrido el plazo para recurrirlo. En caso de recurso se suspendería la eficacia del acto administrativo hasta que el Juez de Vigilancia se pronunciara sobre la suspensión del acto administrativo durante la tramitación del recurso.

Control al acto inicial

En íntima conexión con el problema expuesto hemos de hablar de los problemas que se plantean a la hora de resolver una apelación en materia de clasificación dado

el tiempo que transcurre – sin lugar a dudas excesivo - desde la fecha del acuerdo administrativo recurrido.

La cuestión es si debe el órgano de apelación resolver la impugnación planteada centrándose en el acuerdo inicial o teniendo en cuenta la situación del penado en el momento en que va a resolver. Es frecuente que decidida la clasificación inicial en segundo grado por estimar que debe cumplir parte de la condena en régimen ordinario y disfrutar un permiso, cuando se va a resolver la apelación tales condiciones se cumplen por lo que no parece tener mucho sentido mantener el régimen ordinario inicialmente asignado en clara contradicción con lo dispuesto en el art 72.4 de la LOGP que también vincula a los órganos jurisdiccionales.

Si nos inclinamos a favor de la segunda opción, la cuestión se traslada a decidir cuál sería la vía adecuada para incorporar nuevos datos sin mengua de los principios de contradicción y defensa. Lo que resulta evidente es que el órgano de apelación no puede decidir en el sentido de asignar el régimen abierto entendiéndose que los factores negativos se han visto superados, pues pueden haber surgido otros que aconsejen igualmente el mantenimiento en régimen ordinario.

En cualquiera de las dos opciones – pero mucho más si nos inclinamos a favor de la primera – dado que el tratamiento y por ende la clasificación es un proceso dinámico y continuo, puede y debe la Administración dictar un nuevo acuerdo administrativo mientras el anterior se encuentra recurrido en apelación? En la práctica, cuando esto ocurre, el Centro Directivo adopta, a mi juicio, una posición de mínimo riesgo, pues aún habiendo acordado inicialmente la clasificación en tercer grado y siendo ésta ratificada por el Juzgado de Vigilancia, mientras se sustancia la apelación interpuesta por el Fiscal acuerda mantener el régimen ordinario «destitimando» las propuestas elevadas por la Junta de Tratamiento.

Perspectivas de evolución legislativa

Como señalábamos en otro apartado, en el ámbito de la faceta de actuación de los Jueces de Vigilancia relativa a la ejecución de las penas privativas de libertad se observan dos tendencias contrapuestas:

Aquella que defiende la tesis de que la intervención jurisdiccional en materia de libertad condicional, permisos y clasificación no es necesaria desde nuestro modelo constitucional. Simplemente se trata de incidencias de la ejecución que resultan de actos administrativos regidos por el principio de legalidad en lo reglado y dirigidas a la reinserción social del penado, en lo discrecional, que acomete la Administración Penitenciaria a través de un complejo y amplio conjunto de especialistas que a partir de los parámetros fijados en la sentencia, trabajan con variables ajenas a la función jurisdiccional. Obviamente ello no impide que el interno o el Ministerio Fiscal puedan recurrir dicho acto administrativo, pero entonces la intervención jurisdiccional no deriva de lo dispuesto en el art. 117.3 de la C.E. sino del necesario control jurisdiccional de la legalidad de la actividad administrativa que se desprende del art 106.

Esta posición doctrinal puede haber influido en la reciente reforma operada en materia de libertad condicional, cuando se elimina la referencia al juicio de los expertos que el Juez de Vigilancia considere pertinentes y se incluye expresamente el juicio pronóstico final elaborado por un órgano administrativo. Si tras esta modificación se esconde el propósito de condicionar la actuación del Juzgado de Vigilancia en materia de libertad condicional, en el sentido de que sin propuesta favorable de la Administración no puede acordarla, tal intento ha recibido una contundente respuesta por los Jueces de Vigilancia en sus últimas Reuniones.

También puede responder a esta posición, la interpretación que se está asentando en la demarcación de algún Juzgado de Vigilancia y las respectivas Audiencias conforme a la cual, en materia de permisos de salida no cabe apelación al tratarse de una materia de régimen penitenciario en la que el Juzgado conoce a través de recurso frente a resolución denegatoria de la Administración. Cabe preguntarse si esta jurisprudencia también resultará aplicable a los casos en que el Juzgado de Vigilancia bien por queja del interno, bien previa concesión de la Administración, autorice el permiso, de forma que el Fiscal también tendrá vedado el acceso a la apelación.

Por el contrario, quizás sin advertirlo, la introducción del denominado periodo de seguridad por la L.O. 7/03, lejos de cumplir la función que tiene en

otros ordenamientos – significativamente el francés – de limitación del arbitrio judicial, ha supuesto un avance en la senda de la jurisdiccionalización de la clasificación. Al menos en determinados supuestos, es el Juez y no la Administración quien va a decidir indirectamente si un interno debe ser clasificado o no e tercer grado. Incluso la última Circular de la Dirección General de I.P.P. refuerza esta idea, pues los informes para levantar el periodo de seguridad se remiten directamente al Juzgado de Vigilancia sin pasar por el Centro Directivo.

Cumplimiento resoluciones.

Y por último quisiera referirme a un problema bastante frecuente en nuestro ámbito: el de la ejecución de las resoluciones judiciales, hasta el punto de motivar que en una Reunión de Jueces de Vigilancia se adoptara un criterio del siguiente tenor: «Las decisiones firmes de los Jueces de Vigilancia deben acatarse en todo caso por las Administraciones Penitenciarias, sin que frente a las mismas pueda admitirse desobediencia o incumplimiento, y si únicamente la interposición de recursos que en derecho sean procedentes:».

Aún cuando en menor medida a lo que puede ocurrir en la faceta de cumplimiento material, también la «corrección» de las decisiones penitenciarias por parte de los Jueces de Vigilancia suelen suscitar el recelo de los Equipos Técnicos y una actitud remisa a su cumplimiento. Personalmente creo que en este aspecto debe partirse de una premisa fundamental que a veces olvidamos: el tratamiento debe ser programado con interno. Por ello la resolución judicial debe suponer necesariamente un cambio en el programa y no limitarse a su cumplimiento en espera del fallo del interno confirmatorio de nuestros peores augurios.

Faceta de control de legalidad.

Actividad administrativa susceptible de control por el Juzgado de Vigilancia.

El carácter en principio omnicompreensivo de la función controladora y tutelar de los Juzgados de Vigilancia pudo cumplir como ya he señalado en otro apartado un importante papel en la primera etapa de implantación del nuevo

sistema penitenciario que surge con la LOGP. A través de la «aformal» vía de la queja regulada en el art 76.2.g), los Jueces de Vigilancia entraron de lleno en el medio penitenciario con más o menos acierto. Así algunas de sus decisiones fueron corregidas en el sentido de delimitar una serie de ámbitos donde el Juez de Vigilancia no tendría otra competencia que la de propuesta o señalando otra jurisdicción como específicamente competente para revisar la actuación administrativa, sin que el criterio de delimitación sea claro.

Ya desde los inicios advirtió García Valdés contra el riesgo de invasión por los Jueces de Vigilancia de competencias administrativas, evitando a ultranza la tentación de convertirlos en Superdirectores de los Centros.

En la actualidad, tanto desde la Administración como desde los propios Jueces de Vigilancia, se cuestionan los límites que debe abarcar su atribución de «salvaguarda de los derechos de los reclusos y corrección de abusos y desviaciones que el cumplimiento de los preceptos de régimen penitenciario puedan producirse».

Afirma Racionero Carmona que esta jurisdicción ha fomentado una suerte de exarcebación de su propia competencia que no está justificada. Una cosa es el control de legalidad y tutela de derechos y otra muy diferente que cualquier acto, situación o decisión que se produzca intramuros de una prisión, cualquiera que sea su contenido y relación con el ejercicio de un derecho requiera una respuesta jurisdiccional.

Y en la misma línea Manzanares Codesal mantiene que la vía de la queja es hoy por hoy cobijo y encauzamiento de caracteres querulantes y de litigiosidad extrema infundada o de fines nada jurídicos y sí bastante espurios.

Los propios Jueces de Vigilancia en su Reunión de 1998 se hacían eco, examinada su competencia y la realidad aplicativa de la misma, de una expansión injustificada de ésta, proponiendo en consecuencia una suerte de revisión autolimitativa.

La solución a este problemática debe ser abordada desde dos perspectivas:

Desde una perspectiva formal se apunta que el procedimiento de actuación ante el Juzgado de Vigilancia debiera contemplar instrumentos que permitieran limitar el acceso a la jurisdicción de vigilancia. Y así se habla:

De la necesidad que –salvo que estén en juego derechos fundamentales – las quejas y peticiones deban plantearse previamente a la Administración y esperar su resolución (expresa o presunta) para frente a la misma plantear, si procede, un recurso ante el Juez de Vigilancia. Ello requiere dos condiciones: la primera que se instale en nuestra Administración el hábito de responder las instancias de los internos mediante resoluciones que reúnan los requisitos de fondo y forma comunes a cualquier acto administrativo (ya es hora de superar el pobre «no procedo» que a mano y sobre firma de se sabe quién es habitual que reciban los internos como contestación); y la segunda que se establezca una regulación específica del silencio administrativo en el procedimiento administrativo penitenciario, pues no resulta adecuado el actualmente vigente fruto de lo dispuesto en la Ley 4/99 y en la Ley de Acompañamiento de Presupuestos del años 2000.

De la posibilidad de inadmitir a trámite la petición o queja cuando se hubiese formulado con manifiesto abuso de derecho o entrañase fraude de ley o procesal, o cuando careciere manifiestamente de fundamento.

Desde una perspectiva material o de fondo, la cuestión se torna más compleja, pues se trata de una parte de definir de una manera más precisa el cuadro de derechos y deberes propios de la relación penitenciaria cuya tutela corresponde al Juzgado de Vigilancia, y de otro, definir el alcance de la resolución del Juzgado en la reposición del derecho atacado por la actuación administrativa.

En poco o en nada afecta a un derecho que «merezca» todo un proceso jurisdiccional, que al interno se le permita pintar la celda de uno u otro color, acumular determinada cantidad de ropa de cama, llevar camiseta o ir con el torso desnudo etc.. cuestiones todas ellas que han sido objeto de procelosos conflictos. Ahora bien, conforme vayamos ampliando el objetivo con el que enfoquemos la vida en prisión, seguramente la apreciación de lo que deba o no ser protegido diferirá entre los que estamos en esta sala.

Respetando todos los criterios, personalmente creo que se debe partir de una idea clave. En el sistema penitenciario actual – y con la perspectiva de las reformas que han entrado en vigor en el 2003 – de los dos principios básicos que lo informan, creo que tiene más relevancia el de humanización de la ejecución que el de la

orientación resocializadora y tratamental. Siendo pesimistas, desaparecido el tratamiento penitenciario hace lustros, priorizados el fin retributivo y la función de prevención general de la pena, el siguiente tramo – ya se escuchan opiniones en ese sentido – que queda por recorrer es el de la incoincisión del delincuente, haciendo más gravosas sus condiciones de vida. Y opino que este es un límite que no debemos permitirnos sobrepasar.

Efectivamente, la doctrina hoy por hoy mayoritaria y que tiene incluso reflejo normativo en las Reglas Penitenciarias Europeas es aquella que apuesta porque la resocialización afecta más a la prisión como organización que a los delincuentes individualmente considerados.

Y desde este perspectiva creo que debe ser abordada la cuestión de la definición del cuadro de derechos de los internos. Evitando los excesos de considerar que cualquier suceso acaecido afecta a un derecho propio, pero sin olvidar que la propia situación de privación de libertad proyecta una relevancia especial a cosas que en la vida en libertad apenas la tienen.

La otra cuestión que se suscita es el alcance que debe tener la resolución del Juzgado cuando la cuestión que se le plantea no viene referida al ejercicio individual de un derecho penitenciario (comunicaciones, disposición de ordenador etc..) sino a prácticas u omisiones, tengan o no reflejo en normas de régimen interior, que afectan a una pluralidad de internos.

- Debe ser notificada la resolución, que ponga fin al procedimiento, sólo a los recurrentes o a todos aquellos que resulten afectados?
- Las resoluciones que ordenan a la Administración que cese en determinada práctica - v.g. cambios de celda semanales - ¿afecta sólo al interno recurrente o al resto de la población?

En fin, en muchas ocasiones al Juez de Vigilancia se le coloca en la difícil tesitura de emitir una resolución que trasciende la situación individual del interno considerado, afectando a la organización del Centro, o acudir a la estéril vía de la propuesta del art 77. Dilema ante el cual muchos Jueces de Vigilancia optan por la primera opción por ser la que exige la tutela judicial efectiva.

Legitimación de la Administración.

El sistema normativo vigente restringe la condición de parte en los procedimientos penitenciarios al interno y al Ministerio Fiscal. Constituye ésta una de las lagunas legales cuya subsanación contribuiría de forma decisiva a mejorar las relaciones Jueces de Vigilancia- Administración Penitenciaria evitando situaciones de cuasi «rebeldía» administrativa frente a decisiones jurisdiccionales.

Partiendo de la evidencia que, en no pocas ocasiones, la Administración Penitenciaria tiene un interés directo y legítimo que defender en la sustanciación de un proceso penitenciario ante el Juzgado de Vigilancia, parte de la doctrina viene admitiendo su intervención como parte y no sólo como expendedora de informes. Esta intervención, no prohibida legalmente, estaría limitada en un doble sentido: por un lado, supondría sólo la posibilidad de ser oída en el proceso pero sin facultad de acudir a la resolución judicial, y de otro, se admitiría únicamente en los procesos nominados de control jurisdiccional de los actos de la Administración sujetos a derecho administrativo.

De hecho no es infrecuente que en estos casos, cuando se requiere al Centro para que informe sobre la queja o recurso del interno se planteen verdaderas defensas cuando no auténticas pretensiones procesales sobre las que a juicio de Racionero Carmona, de un modo u otro el Juez tiene que pronunciarse. La doctrina del Tribunal Constitucional —stas 11-9-95 y 25-11-97— avala esta posibilidad de intervención de la Administración como parte.

El problema se centra una vez más en deslindar qué aspectos del desarrollo o cumplimiento de una pena privativa de libertad en un centro penitenciario responden a cada una de las modalidades de relación que las citadas sentencias diferencian a efectos de reconocer a la Administración un interés propio y directo.

El Proyecto de L.O. Procedimiento de Actuación contemplaba expresamente intervención de la Administración como parte en los procedimientos penitenciarios. No obstante, la fórmula utilizada — «cuando estime oportuno personarse a tal efecto», sin deslindar materias, ni la forma o momento de hacerlo, deja sin aclarar las dudas expuestas.

Mientras estas previsiones no se conviertan en derecho positivo conviene centrarse en lo que ocurre en la práctica y proponer las mejoras que parezcan oportunas. Planteada una petición o queja por el interno ante el Juzgado, éste suele dar traslado de la misma al Centro para que informe mediante la remisión de una copia literal del escrito del interno. Por lo tanto, más que una solicitud de informes por parte del Juzgado de Vigilancia sobre aquellos extremos que juzgue relevantes para la resolución lo que se produce es una especie de remisión de una «demanda» para que sea «contestada», de un modo similar a lo que pudiera ocurrir en la jurisdicción contenciosa. Lógicamente, la Administración no se limita a informar al juzgado sobre su actuación, sino que suele plantear auténticas defensas jurídicas de su posición.

Si esta es la realidad, convendría que la defensa jurídica de la Administración fuera asumida por persona específicamente cualificada y competente: el jurista. Pienso que esta medida redundaría en una mejora de la calidad de los informes y defensa del interés público penitenciario, evitando situaciones en las que los propios órganos jurisdiccionales entrometían negativamente frases de los informes remitidos.

Los desajustes derivados de la introducción del Juez de Vigilancia Central.

Sin querer analizar toda la polémica desatada por la introducción de este nuevo órgano jurisdiccional, si quisiera llamar la atención sobre un aspecto concreto que a mi juicio puede convertirse en foco de problemas.

Pese a que tanto de los antecedentes como del propio tenor literal del art 94.4 de la L.O.P.J., se desprende que la competencia del Juez de Vigilancia Penitenciaria Central debiera quedar circunscrita al control de la ejecución de la sentencia impuesta por la Audiencia Nacional, en la práctica se ha extendido no sólo a los penados, sino también a los presos preventivos, y por ende, no sólo a aspectos de ejecución sino también a aspectos de régimen.

La práctica actual conforme a la cual el Juez de Vigilancia Central extiende su competencia sobre preventivos y penados y tanto respecto a cuestiones de ejecución (clasificación, beneficios, libertad condicional) como de régimen (comunicaciones, régimen disciplinario, medidas de seguridad), podrá ser adecuada para conseguir

determinados objetivos de política criminal pero trae consigo otros problemas de difícil solución.

Hay que partir de un presupuesto: la normativa material penitenciaria no distingue por tipos delictivos, salvo determinados aspectos que precisamente se relacionan con la ejecución de la sentencia - periodo de seguridad, libertad condicional etc.- y no tanto con su cumplimiento material. Sin embargo, la organización judicial que va a controlar su aplicación queda escindida según el delito.

En materia de régimen disciplinario de todos es conocido que partiendo de la misma normativa el «distón» de cada Comisión Disciplinaria es muy diferente. Si se atribuye al Juez de Vigilancia Central el conocimiento de todos los recursos contra sanciones disciplinarias impuestas a internos dependientes de la Audiencia Nacional, con el tiempo se irá generando una especie de baremo único para sancionar las conductas de estos internos, mientras que el resto de internos de cada centro serán sancionados con el baremo aceptado en cada demarcación jurisdiccional, lo que puede pugnar con el principio de igualdad.

Tal disparidad de criterios en la interpretación de la normativa penitenciaria se puede extender a todos los aspectos que nos podamos imaginar. En el Centro Penitenciario de Castellón ya se ha dado un caso con respecto a la interpretación del concepto infracción continuada.

Conclusiones

A mi juicio, la mejora de las relaciones Administración Penitenciaria- Jueces de Vigilancia, pasa necesariamente por un proceso de reformas legislativas que dé solución a los problemas enunciados y en especial a los siguientes:

- Delimitación precisa del ámbito competencial de los Jueces de Vigilancia en la doble faceta de control jurisdiccional de la ejecución penal y control jurisdiccional de la actividad administrativa.
- Regulación del cauce procesal en el que se contemple la intervención de la Administración Penitenciaria como parte procesal.

- Reforma del sistema de recursos en la línea apuntada en la Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria de 1992: creación de una Sección Especial de Vigilancia en sede de los Tribunales Superiores de Justicia formada por dos magistrados y dos funcionarios del Cuerpo Superior de II.PP.

PRESENTE Y FUTURO DE LA INSTITUCIÓN PENITENCIARIA

(Almagro, 22 de octubre de 2004)

Mercedes Gallizo

Directora Gral. de IPP

Quiero comenzar agradeciendo la invitación que la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias me ha realizado para clausurar estas Jornadas dedicadas al XXV aniversario de nuestra Ley Penitenciaria. Una efeméride importante que debe servirnos a todo como punto de encuentro para reflexionar dónde está la Institución Penitenciaria y, lo que es más importante, a dónde queremos, entre todos, llevarla.

Se ha dicho reiteradamente que la reinserción social es el eje nuclear de nuestro sistema penitenciario. Yo creo firmemente en ello. Así lo expresé hace unas semanas en la que fue mi primera comparencia parlamentaria como Directora General de Instituciones Penitenciarias en el Congreso de los Diputados. Nuestra Constitución, en su artículo 25.2, proclama que las medidas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y la reinserción social. Esto que dice nuestra Constitución no puede ser solamente una declaración o una intención, sino que tenemos la responsabilidad de hacerlo realidad. No puede haber políticas de seguridad reales sin un sistema penitenciario rehabilitador. Este es el gran objetivo que nos hemos propuesto y nuestro gran reto.

Sabemos que las penas tienen también una finalidad retributiva, pero a menudo no se ve esta finalidad como la principal, sino como la única de la privación de libertad. Eso es lo que nos hemos propuesto cambiar. Victoria Kent decía hace 70 años: odia el delito y redime al delincuente. A nosotros, nos toca hacer realidad la intención que inspiró su acción: erradicar el delito e integrar en la sociedad a quien lo ha cometido, porque también nosotros creemos en la capacidad del ser humano para cambiar y para integrarse en la sociedad respetando los derechos y la libertad de los demás.

Canaria y el País Vasco. Únicamente uno de ellos llegó a realizarse, el de Villena, y de los tres últimos nunca más se supo. También recogía el nuevo plan la construcción de 24 centros de inserción social, pero, seis años después, cuando llegamos al Gobierno, sólo había siete iniciados y uno abierto. Por cierto, el que se había terminado estaba ubicado en Zamora, uno de los sitios donde menos reclusos en tercer grado había. Durante los meses de mi mandato hemos acelerado al máximo las obras en marcha, hemos inaugurado tres centros y vamos a inaugurar otros tres próximamente.

En cuanto a los grandes centros penitenciarios, de los cuatro programados por el Gobierno anterior, hemos heredado cierto rechazo social hacia alguno de ellos, cosa que no es nada estimulante y que responde a una falta de esfuerzo para alcanzar el consenso; existen unas expropiaciones incompletas y el plan redactado sólo en un caso, pero ni una piedra puesta. Hemos decidido, mantener el plan inicialmente previsto y también hemos decidido estudiar la posibilidad de construir al menos tres centros más, en Navarra, Canarias y Ceuta, porque las necesidades en estas comunidades son imperiosas. Esperamos que el Consejo de Ministros revise ese Plan próximamente.

No podemos improvisar infraestructuras que requieren medidas estrictas de seguridad y dotaciones materiales complejas. A pesar de ello, estamos haciendo un análisis de todos los posibles recursos utilizables en un plazo breve -pabellones en desuso o instalaciones de otras administraciones- para poder habilitar soluciones de emergencia, si la situación se complica más, aunque ya lo está bastante.

b) La necesaria actualización de la dotación del personal: Además de con la carencia de infraestructuras, nos hemos encontrado con una escasísima dotación de personal. Entre 2000 y 2004 -período de la última legislatura- se ha producido, como les decía antes, un incremento de la población penitenciaria del 31,5 por ciento mientras que la plantilla de funcionarios se ha incrementado en un 7 por ciento. Con la aplicación de la oferta pública de empleo de 2004, actualmente en proceso de selección, la cobertura de la relación de puestos de trabajo será del 100 por cien, aunque, con el significativo incremento de internos que se ha producido, la ratio internos/personal penitenciario ha pasado del 2,07 del año 2000 al 2,53 de septiembre de 2004. Lógicamente, de esta necesaria actualización de

No es una tarea fácil. Ni siquiera es fácil que se entienda que ésta es nuestra tarea. Lo vemos cada día.

Como le sucediera a Victoria Kent, también hoy se mantiene una gran resistencia y un muro de incomprensión a la función rehabilitadora de la Institución Penitenciaria, pero eso no nos hace desistir de la tarea.

Hay otra gran dificultad para desarrollar nuestro trabajo y que son las carencias de todo tipo con las que nos hemos encontrado. Carencias en infraestructuras, personal, medios... y carencias en políticas tratamentales porque durante muchos años se ha abandonado el tratamiento penitenciario como prioridad del trabajo en esta institución.

Nos hemos propuesto una tarea tan ambiciosa que sabemos que en una legislatura sólo pondremos los cimientos para hacerla posible, pero eso no desanima nuestro esfuerzo. Sabemos también que hay una gran resistencia a los cambios en esta materia, porque es un tema muy sensible, y como queremos tener éxito en la tarea que nos hemos propuesto, vamos a ser valientes pero cautelosos.

Los retos que tenemos por delante son varios, y podríamos esquematizarlos de la siguiente manera:

a) El problema de la masificación de la población penitenciaria: Del año 2000 hasta el momento actual la población reclusa ha aumentado un 31,59 %. Hoy tenemos 52.000 personas y menos de 40.000 celdas. Como se ve, el desfase entre el número de celdas y el de internos es evidente.

En el año 1998, el Gobierno del momento presentó una revisión del Plan de amortización y creación de nuevos centros penitenciarios. En el nuevo plan, el Gobierno de entonces valoraba que la evolución de la población penitenciaria iba a ser a la baja, y preveía una disminución de la duración de las condenas. Por ello, se decidió prescindir de alguno de los centros tipo inicialmente previstos, y centrar los esfuerzos en la apuesta por el régimen de semilibertad y los centros de inserción social. De los centros por programar según aquel plan se desecharon algunos - y se señalaron como centros a mantener los de Villena, Navarra, Gran

las plantillas no queda al margen el Cuerpo Superior de Técnicos. Además de los puestos tradicionales de nuestra plantilla, en la elaboración de la Ley contra la violencia de género introdujimos la previsión de contratar un buen número de profesionales, particularmente psicólogos, en los Centros Penitenciarios, a fin de poder afrontar los tratamientos a maltratadores que esta Ley nos obliga a poner en marcha.

c) El problema de la drogodependencia en los Centros Penitenciarios: La drogodependencia es uno de los problemas más importantes que tenemos en nuestros centros penitenciarios por su extensión, por el número de personas afectadas y por los problemas asociados que conlleva: físicos, psíquicos, legales. En muchos casos esa situación de drogodependencia es la que hace que las personas tengan relación con el mundo del delito y problemas sociales. Es cierto que hemos encontrado algunas actuaciones en marcha, no queremos dar la impresión de que estamos partiendo de cero en todo, ni muchísimo menos. Hay muchas actuaciones en marcha, pero nos parecen insuficientes para la importancia que tiene el problema que queremos eliminar. Si no abordamos la intervención sobre la razón principal de la relación con el mundo de la delincuencia de una parte importante de la población reclusa no podremos hacer políticas reales que eviten la reincidencia, que es una de las lacras más importantes que tiene nuestra población reclusa.

Los programas más extendidos hasta ahora son los de reducción del daño. Existía ya en marcha un programa de intercambio de jeringuillas en 38 centros. También se están desarrollando programas de tratamiento con metadona. Hay prescripción y dispensación de metadona en todos los centros, aunque únicamente se realice intervención psicosocial con el 15 por ciento de estas personas. Este tipo de intervención es crucial para favorecer la adquisición y desarrollo de instrumentos, actitudes, habilidades, recursos y aprendizajes que ayuden a mejorar el desenvolvimiento personal, familiar, social y laboral de estas personas. Por tanto, nos hemos propuesto completar esta intervención e incrementar este porcentaje.

Otro tipo de actuaciones son las de deshabituación en módulos terapéuticos. Esta es una intervención más costosa, pero es mucho más de fondo y, por tanto, muy querida para nosotros. En este momento se desarrolla en 18 centros.

Nosotros queremos dar prioridad a estos programas, extenderlos y mejorar su dotación.

Otro elemento que ha agravado la situación en el terreno de las drogodependencias es que en los últimos años no ha habido relaciones estables de coordinación con los Planes nacional y autonómico sobre drogas. Ahora lo vamos a corregir. En las próximas semanas, vamos a firmar un convenio con el Ministerio de Sanidad para desarrollar actuaciones conjuntas en esta materia.

Nos preocupa mucho también la cuestión del tráfico de drogas en los centros. Por esa razón hemos constituido una Comisión con profesionales de los servicios centrales y de los centros penitenciarios para analizar los patrones de consumo de la población que ingresa en prisión y los modelos de tratamiento posibles.

En nuestro modelo penitenciario el tratamiento de la desintoxicación y deshabituación es fundamental. Nos hemos referido básicamente al que se lleva a cabo dentro del centro penitenciario, pero también queremos hacer una especial referencia a los tratamientos fuera de los centros penitenciarios, que se aplican en todos los casos en colaboración con asociaciones especializadas, bien en los pisos denominados pisos de acogida, bien en comunidades terapéuticas extrapenitenciarias, siendo la institución penitenciaria la que valora y realiza el seguimiento y la evolución de los internos como garantía del cumplimiento de los programas y el éxito del tratamiento. Quiero aquí, aprovechar para resaltar el trabajo impagable que hacen las organizaciones no gubernamentales dentro y fuera de nuestros centros penitenciarios.

Asimismo, nos preocupa la preparación para la salida en libertad y la reincorporación a la sociedad. En general en los centros penitenciarios no hay una preparación para el permiso y para la salida en libertad como estrategias favorecedoras de un proceso dirigido a una futura inserción social. Queremos dar también una importancia capital a esta cuestión y coordinarnos con los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas.

d) La Política de reinserción social y la extensión de los programas de tratamiento: Ya hemos dicho al principio que la inspiración de nuestro trabajo

También estamos adaptando y corrigiendo el programa de agresores sexuales. Tenemos prevista la formación de profesionales de quince centros para su aplicación durante el próximo año. Este programa, como les decía, ya se ha iniciado en algunos centros, con lo que tendríamos posibilidades de tratamiento para este colectivo en al menos veinticinco centros.

El programa de prevención de suicidios, al que me he referido antes, que se encuentra en revisión permanente y que queremos mejorar a partir del análisis de la Comisión que estudiará las muertes en los centros penitenciarios.

Los programas con mujeres, madres con niños y jóvenes requerirán también de una atención especial por ser colectivos con unas necesidades reales muy específicas. Los jóvenes necesitan programas formativos y de competencia psicosocial, que hoy no tienen y que vamos a implementar durante este primer año.

Al tema de las madres con niños me referiré luego de manera específica.

Queremos desarrollar un programa marco para internos en régimen cerrado, con el cual podamos dotar a los centros penitenciarios y al propio centro directivo de herramientas más concretas y adecuadas a la hora de intervenir con este colectivo. Este programa se está terminando de redactar y se pondrá en marcha en todos los departamentos especiales que acogen a estos internos a primeros de año.

Por otro lado, estamos constituyendo una Comisión de Estudio para preparar un programa de intervención con disminuidos psíquicos que pretendemos aplicar durante el próximo año en aquellos centros donde exista este colectivo de personas.

La aplicación de programas en el ámbito del régimen abierto va a tener un significado especial en tanto que constituye la acción previa a una integración definitiva a la libertad y, por tanto, requiere de una mayor atención y recursos en los aspectos sociales y laborales de la intervención. La situación de tercer grado de los internos, así como la situación de liberados condicionales genera otro tipo de actuaciones, como son: el trámite de las ayudas asistenciales de la propia

es la política de reinserción social. Para desarrollarla son fundamentales los programas de tratamiento, que constituyen la mejor herramienta para la recuperación de las personas y, por tanto, deben cubrir todas las necesidades y carencias que una persona presenta cuando ingresa en prisión, sobre todo aquellos aspectos o circunstancias que han dado origen a una conducta delictiva y que llevan a la marginación social. Algunos programas de tratamiento, como ya he indicado, estaban en marcha en la institución. Existían, como he dicho programas sobre drogodependencia en varios centros, con resultados diferentes en cuanto al éxito que se alcanza con los internos. En cualquier caso, consideramos que son insuficientes para la importancia de esta cuestión en nuestro sistema penitenciario.

Existe también un programa de prevención de suicidios que, en líneas generales, ha obtenido resultados aceptables. Quiero decirles, que estamos muy preocupados por los fallecimientos en los centros penitenciarios, sobre todo por los suicidios o fallecimientos por sobredosis. Sabemos que no es fácil atajar este problema, que es un problema casi endémico, pero no nos resignamos a verlo como un mal inevitable. Para ello he creado un grupo de trabajo que está estudiando la tipología y circunstancias de los fallecimientos y cuyas conclusiones espero que nos ayuden a afrontar mejor este grave y preocupante problema.

También existían algunos programas contra la agresión sexual que hasta ahora tenían una implantación minoritaria y desigual, y que funcionan en muy pocos centros.

En cuanto a los programas contra el maltrato doméstico al día de hoy no funcionan aunque se implantaron de manera experimental en algunos centros.

En el momento actual se está llevando a cabo la revisión del funcionamiento de aquellos programas aplicados a internos con delitos especialmente graves y con una resonancia social importante. Se ha elaborado un nuevo programa contra la violencia de género que está en este momento en fase de corrección. La siguiente fase que tenemos prevista es la formación de los profesionales de inicialmente doce centros que tenemos prevista, valga la redundancia, iniciar en el mes de noviembre y a continuación la puesta en marcha para su ejecución a principios del próximo año.

institución o de otras instituciones; la información y orientación a la persona que va a integrarse a la sociedad en aspectos laborales; la búsqueda de recursos para los que van a incorporarse a la sociedad, los que pasan a liberados condicionales también por razón de enfermedad grave; la intervención en atención social ante situaciones sociales precarias o con menores en desamparo; y estrategias de ayuda para vincular al interno con su familia. Aquí queremos incrementar la colaboración y coordinación con los servicios sociales comunitarios, que nos parece indispensable no sólo para optimizar recursos, sino también para ayudar a la reinserción.

Otros programas que denominamos polivalentes tienen como objetivo realizar las actividades que tienen que ver con una formación integral de la persona reclusa y son considerados básicos en las programaciones de los centros.

e) El trabajo y la educación como pilares de la reinserción social: El trabajo penitenciario es uno de nuestros proyectos más importantes. Nuestra voluntad es introducir una dinámica ocupacional activa en los centros penitenciarios que implique a la mayor parte de los internos a través del trabajo productivo y las actividades formativas. Para ello vamos a dar un impulso cualitativo al tema del empleo en los centros penitenciarios, para lo cual hemos reestructurado el organismo autónomo que venía encargándose de él para centrarlo en el de empleo y formación para el empleo. Queremos implicar en esta tarea de llevar empleo a los centros penitenciarios, que para nosotros es una prioridad, no sólo por la ocupación del muchísimo tiempo que tienen los internos en los centros penitenciarios, sino también por el factor educativo que representa la incorporación al mundo del trabajo, a la disciplina, al esfuerzo, a la cultura del esfuerzo, queremos implicar en esta tarea al mundo de la empresa, a las otras Administraciones y también al conjunto de la sociedad. La inversión en trabajo productivo en los centros penitenciarios es muy rentable no sólo económicamente sino socialmente, porque damos instrumentos de rehabilitación a las personas que proporcionamos trabajo que queremos que tenga una continuidad en el exterior.

Hemos reestructurado el Organismo Autónomo Trabajo y prestaciones penitenciarias, de cara a centrar su actividad en la formación para el empleo,

programas de orientación laboral y de acompañamiento para la inserción laboral, así como en el incremento de la oferta de empleo en los centros penitenciarios. El trabajo es un elemento fundamental, no me cansaré de repetirlo, en el proceso de resocialización de los internos y de adquisición de valores.

La educación es también otra de nuestras prioridades. Estar completando el traspaso de los maestros a las comunidades autónomas esperamos que una vez integrados en la red pública nuestros centros ve incrementadas las ofertas y posibilidades en esta materia. Queremos impulsar la alfabetización y la educación básica, así como el resto de los itinerarios educativos. Creemos que el paso por el sistema penitenciario debe ser una oportunidad a las personas que por diversas razones no las han tenido en la sociedad para incrementar también su nivel de formación. No queremos que nadie salga de nuestros centros penitenciarios sin saber leer y escribir y queremos que salgan además con una formación básica.

Es una política de esta Dirección General fomentar el estudio en los centros penitenciarios, lo mismo que el trabajo, la cultura y los hábitos saludables. Por lo tanto, no sólo no vamos a poner obstáculos para que nadie estudie lo que desee, sino que lo vamos a facilitar. Esta es una de las razones de que vayamos a firmar un convenio-marco con la conferencia de rectores para que ampare convenios con las universidades que nos permitan abordar las enseñanzas universitarias que no oferta la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

También nos parece importante que en estos convenios que desarrollamos con diferentes universidades se puedan realizar cursos y actividades complementarias evaluables.

Igualmente, queremos hacer de la cultura una realidad viva en los centros penitenciarios. Por primera vez, nuestra red de centros va a estar integrada en un programa de fomento de la lectura de la Dirección General del Libro. Estamos en un periodo de concreción de este programa, que hemos acordado desarrollar con el Ministerio de Cultura y con la Dirección General del Libro, que incluirá dotación

libros para las bibliotecas de los centros y participación de escritores en diferentes actos.

De la misma manera, hemos tenido ya contactos con la Secretaría de Estado para el Deporte de cara a incrementar las actividades deportivas en los centros, que también es otro elemento muy importante de la vida cotidiana del centro, así como la formación de monitores deportivos. Queremos hacer llegar a la mayor parte de la población interna la actividad física a través de los deportes de recreación (fútbol sala, gimnasio, baloncesto) y promover actitudes, capacidades y conductas prosociales a través de los deportes de competición. Tengo que decir que en estas actividades colaboran, además del personal adscrito a los centros penitenciarios, instituciones y entidades especialmente facultadas para realizar estas tareas, desde luego la Secretaría de Estado del Deporte, las consejerías de las comunidades autónomas y las fundaciones de algunos clubes deportivos.

Queremos también desarrollar una línea de trabajo que fomente la investigación y la reflexión sobre la realidad de nuestro sistema penitenciario. Hemos puesto en marcha un premio nacional, el premio nacional Victoria Kent, para el fomento de la investigación multidisciplinar en materia penitenciaria.

Queremos recuperar también la edición de la Revista de Estudios Penitenciarios, una prestigiosa revista que dejó de editarse y que reaparecerá con motivo del XXV aniversario de la Ley General Penitenciaria, que conmemoramos este año.

f) Las necesarias reformas normativas en materia penitenciaria: Todo lo anterior, como es fácilmente comprensible, pasa por la necesaria puesta en marcha de varias reformas normativas. Así, ante la entrada en vigor el pasado 1 de octubre de la reforma del Código Penal, se ha elaborado un texto articulado de 34 artículos, que constituye un proyecto de real decreto, en el que se regula la nueva pena de localización permanente, en el que se colman las lagunas referidas a la regulación ejecutiva de las medidas de seguridad y la sustitución de las penas privativas de libertad y se da una nueva reglamentación a la ejecución de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad.

Se está procediendo a revisar las circulares e instrucciones hasta ahora vigentes, al objeto de adaptarlas a la nueva normativa penal y penitenciaria, caso de las reformas pendientes de entrar en vigor, y por otro lado para potenciar en sus textos los principios de reinserción y reeducación social.

Así, ya se ha modificado la instrucción 9/2003, referida a la repercusión penitenciaria de la Ley Orgánica 7/2003, estableciéndose en ella un criterio individualizador y valorativo de las exigencias de tener satisfechas las responsabilidades civiles para poder acceder al tercer grado y a la libertad condicional.

También hemos pensado que este año, que se celebra el XXV aniversario de la Ley Orgánica General Penitenciaria, deberíamos hacer una relectura de la misma. Vamos a constituir una comisión amplia y plural de expertos que nos ayuden a conocer qué elementos deberían ser actualizables de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Asimismo queremos potenciar determinadas formas especiales de ejecución, ya que creemos que el mandato constitucional de la reinserción social obliga a que tengan un mayor protagonismo, como es el caso de las madres internas que tienen consigo hijos menores de 3 años. En este momento, existen en nuestros centros penitenciarios 196 madres, con 210 niños menores de 3 años. Hemos decidido trabajar para que no haya ningún niño en un centro penitenciario y también para que estén con sus madres. Sabemos que para ello tenemos que dotarnos de un marco normativo que lo haga posible y estamos estudiando las alternativas que podemos proponer. La Administración penitenciaria puede contemplar y regular esta realidad como una forma especial de ejecución en la que se arbitren instrumentos, que hagan posible que el niño menor de 3 años no sufra los efectos perjudiciales del encarcamiento. De ahí la necesidad de potenciar medidas alternativas a la prisión: suspensión de ejecución, potenciación de unidades dependientes de madres, utilización de medios telemáticos, ubicación de las unidades penitenciarias de madres en los centros de inserción social. Todas ellas son alternativas que están en proceso de estudio. Requerirá, es obvio, un pormenorizado estudio de cada uno de los casos y de todas las alternativas a las que he hecho referencia, de las que se derivarán las oportunas reformas reglamentarias y, en su caso,

egales. Como en otros casos a los que antes hacia referencia queremos hacer bien este trabajo porque nos importa que el resultado sea satisfactorio.

Se tienen que desarrollar también aquellos aspectos que quedaron abiertos a una reglamentación posterior en el reglamento penitenciario de 1996 y que todavía están pendientes de desarrollo, sería el caso de la materia referida a la organización administrativa de los centros penitenciarios, relación de puestos de trabajo, definición y redefinición de función, etcétera.

Por último, como principio informador de toda la labor reformadora señalada, se pretende revitalizar en la mayor medida de lo posible el mandato constitucional consagrado en el artículo 25.2 de nuestra Carta Magna, revisando bajo el prisma de la finalidad reinsertadora y reeducadora la pena privativa de libertad todo el ordenamiento penitenciario.

Los retos que tenemos por delante son grandes, pero para conseguirlos no basta con la mera voluntad política. La implicación de los profesionales penitenciarios es un baluarte fundamental, y muy especialmente de aquellos profesionales más directamente relacionados con el tratamiento penitenciario: los funcionarios, en sus diversas especialidades y de manera muy particular quienes componen el Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias.

CLAUSURA DE LAS JORNADAS

José L. Cuevas Crespo

Presidencia ATIP

Queridos compañeros, Ilma. Sra.:

Con este acto empezamos la clausura de estas terceras jornadas de la Asociación de Técnicos Superiores de II.PP. Jornadas de Tratamiento Penitenciario, claro está. Internamente hemos tenido nuestro pequeño rifirrafe sobre si denominarlas de Tratamiento o de la ATIP. Ambas cosas son válidas, pero la última, no afortunadamente, es la más válida de todas.

En Abril de 1988 se celebraron en Alicante la últimas jornadas de Tratamiento institucionalizadas bajo el título **EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO: UNA REFLEXION NECESARIA**. Tras la promulgación del primer Reglamento Penitenciario dimanante de la LOGP y durante la década de los 80 **LA PROFUSIÓN DE JORNADAS Y ENCUENTROS ENTRE PROFESIONALES PENITENCIARIOS** y estamentos y ciudadanía interesada en el fenómeno penitenciario y la reinserción social de los estratos más marginados fue enorme y tremendamente enriquecedora, elevando al fenómeno penitenciario a la categoría de apasionante. Muchos iniciamos nuestra andadura profesional bajo este acervo.

Esta fecha, Abril del 88, es para mí sintomática del final de una forma de enfocar lo penitenciario en un sentido democrático y reeducador y el principio de lo que para muchos, y desde luego para mí, han sido **LOS AÑOS DE PLOMO, LOS MAS OSCUROS DE LA ETAPA DEMOCRATICA**.

A partir de ahí el tratamiento se va abandonando como herramienta del trabajo penitenciario, sustituyéndolo por una difusa *intervención* quedando este y los profesionales encargados de llevarlo a cabo cada vez más

arrinconados y devaluados en importancia frente a la vigilancia y seguridad, al REGIMEN, que recobra renovados bríos con el añadido de los festejos para ocupar el ocio que aportaría un área de tratamiento reducida a la mínima expresión.

Asimismo la sanidad, que justo es reconocer que se encontraba absolutamente carencial en etapas anteriores, cobró una capital importancia por el espectacular aumento del SIDA entre la población reclusa. Juntos, el régimen y la sanidad, conformaron la UNION SAGRADA del poder dentro del mundo penitenciario en las últimas etapas de los gobiernos de Gonzalez y desde luego en los del Partido popular.

La enorme bolsa delincencial creada por el boom natalicio de los 60 unido a la crisis económica del 73, que generó una de las más altas cotas de paro en el mundo occidental y que golpeó especialmente (y se resolvió peor y más tarde) en España, la inmigración desbocada y la aparición ó emigración de mafias ya establecidas en otros países al nuestro, desbordaron las provisiones legales en materia de ocupación e infraestructuras y cogió realmente desprevenida a la institución. Ante ello, ésta se vió impotente para plantearse retos de más altura optando por plateamientos de mínimos: habitabilidad, alimentación, sanidad, seguridad y orden.

Frente a la complacencia de la mayoría de los estamentos profesionales penitenciarios en esta devaluada situación, una parte de los técnicos en ciencias de la conducta de la institución levantamos la bandera del tratamiento nuevamente, también un Abril, esta vez de 1997, creando la ATIP, tratando de proyectar una idea a toda la institución: SI EL SISTEMA SANITARIO, ASIMISMO DESBORDADO POR LA MASIFICACION, NO HA DEJADO DE HACER TRATAMIENTO A LA PAR QUE MANTENER LOS SERVICIOS ¿POR QUE NOSOTROS NO SOMOS CAPACES DE HACER ALGO ANÁLOGO Y NOS DAMOS POR VENCIDOS ANTE LA PRIMERA CRISIS DE CRECIMIENTO QUE EXPERIMENTAMOS? ¿POR QUÉ ABANDONAMOS ALGO QUE PODRIA OTORGARNOS MAYOR

UTILIDAD SOCIAL QUE LA MERA CUSTODIA, MANTENIMIENTO Y ENTRETENIMIENTO DE LOS PRESOS?

Por ello fue para nosotros siempre de importancia capital recuperar los encuentros y jornadas profesionales abiertas **PARA TODOS LOS ESTAMENTOS PENITENCIARIOS, CREAR NÚCLEOS DE ENCUENTRO QUE LA VIDA LABORAL HABITUAL DIFICULTA CUANDO NO IMPIDE; Y ABIERTAS AL EXTERIOR, A LOS SIMPATIZANTES Y ESTUDIOSOS DEL MEDIO PENITENCIARIO, COLABORADORES Y DEMÁS.**

Hemos hecho lo que hemos podido para recuperar esta cultura, frecuentemente sin apoyo alguno. Así, conmemoramos el vigésimo aniversario de la LOGP sin apoyo oficial en 1999, siendo el único organismo que celebró la efemérides. Y el 2000 y 2002 en las Jornadas de Peñíscola que creo pasarán a la historia penitenciaria como unos de los mejores eventos profesionales de principios del siglo XXI.

Y estas, pero en estas ya es otra historia. En estas no nos sentimos tan solos. Parece que empezamos a salir de un oscuro túnel, que empieza a haber claridad, confianza y mutua comprensión. Apreciamos sintonía con la nueva política penitenciaria; sintonía que nunca quisimos perder, por que somos parte de esta institución.

La sintonía la apreciamos también en materia de personal. Un pilar fundamental del ideario de ATIP, aparte de no perder el tratamiento, es el del tipo de personas que dirigen las prisiones. Siempre hemos sostenido que el Cuerpo Superior de Técnicos se creó, entre otras cosas, para dirigir los establecimientos y servicios; y que si el tratamiento va a ser la piedra angular de la política penitenciaria de la nueva administración, se debe colocar en cabeza a quienes lo tienen como sustrato profesional.

En este sentido, los nombramientos de nuevos directores, cuentan con nuestro apoyo como ya pusimos de manifiesto en un comunicado de prensa de

5 de Octubre, al haberse aumentado la cuota de directores procedentes del CSTIP.

Asimismo, se ha tenido coraje, y ya era hora, de reconocer la profesionalidad de nuestras compañeras, cuya capacidad técnica y directiva tienen sobradamente reconocida en la base. Ahora también, nuestra Dirección general se lo reconozca, y de paso, repara una injusticia secular que muchos reputamos de gratuita y absurda.

Creo que está en nuestra mano evitar que épocas oscuras vuelvan a ensombrecer el panorama penitenciario. Los elementos objetivos, están ahí, ya hemos señalado los que determinaron nuestro pasado más reciente. Ahora, puede que la masificación progresiva que viene de la mano de la inmensa inmigración que soportamos, las formas organizadas de delincuencia cada vez más reafirmadas o las nuevas formas delictivas contra las personas, particularmente, los malos tratos familiares, están variando la sociología poblacional de las prisiones y haciendo obsoletas las previsiones en infraestructura de hace apenas un lustro.

Por buenas que sean las intenciones de cualquier administración, la vuelta a la obscuridad a corto o medio plazo está servida, puesto que la necesidad de dar una respuesta primaria al cuerpo social, siempre prevalecerá a la optimización de esa respuesta o recurso. Es el momento de dar una respuesta - ello DESDE DENTRO. Y esa respuesta no puede ser otra que la de la UNIDAD DEL COLECTIVO, unidad que no supimos dar en el pasado, pero que es EXIGIBLE QUE TENGAMOS EN EL FUTURO SI NO QUEREMOS DESAPARECER. Unidad frente a las especialidades de nuestro Cuerpo, frente a las concepciones políticas, que, dentro del espectro democrático, no son tan distantes en un tema tan profesional y constitucional; y unidad frente a las divisiones entre los servicios centrales y los periféricos. Con ello, ganaremos el futuro con independencia de las contingencias que nos pueda dar la historia. De lo contrario, estaremos en manos de los demás y, particularmente, de los mayores enemigos del tratamiento, de quienes seguirán considerando a la

prisión como la mazmorra de penitencia paliada en sus peores aspectos por la caridad.

Termino al fin, haciendo un ruego a nuestra directora general: que las Jornadas profesionales recuperen su estatus institucional, y aunque los de ATP sigamos haciendo las nuestras, que podamos dedicarlas, si así lo quieren los afiliados, por ejemplo a la técnica de pesca del cangrejo de río.

Almagro a 23 de octubre de 2004

CLAUSURA DE LAS JORNADAS

Francisco Sánchez González

Presidencia ATIP

Queridos compañeros, Ilma. Sra.:

Llegados a este punto y después de estos días tan intensos en propuestas y en visión histórica del Tratamiento Penitenciario, solo queda, por parte de esta Presidencia dar las gracias a todos los que han hecho posible este evento:

- 1.- A vosotros asistentes que dentro de vuestro que hacer diario seguís con las ganas de aprender y de mantener el espíritu tratamentalista que debe imperar en la institución penitenciaria.
- 2.- A los ponentes y participantes que cuando se les ha llamado para su participación se han puesto a disposición de la Comisión de Estudios.
- 3.- Al Consejo Ejecutivo que siempre ha luchado para que nos e perdiera el espíritu de las jornadas de tratamiento (ya son las III Jornadas) que la Dirección General había abandonado.
- 4.- Y en especial quiero dar las gracias, como Presidencia de ATIP, a la Comisión de Estudios de la Asociación que ha sido y es la responsable de este acto.
- 5.- A nuestra Directora General (Dña. Mercedes Gallizo) por su presencia en este acto, que ha hecho un hueco en su agenda para estar con nosotros. Pero, como directora nuestra, esta Presidencia le manifiesta:

«Que el colectivo mejor preparado para dirigir las prisiones somos los Funcionarios del Cuerpo Superior de Técnicos de I.P.P. por su formación, por su preparación, somos los que más confianza tenemos en la finalidad que nos orienta la constitución hacia la reeducación y reinserción social (art. 25.2 de la C.E.) y los que prioritariamente tenemos esa función directiva».

Por eso, aunque ya se lo hemos manifestado personalmente, esta Presidencia le pide que lo que le dio miedo y no tuvieron el coraje de hacer la Administración Penitenciaria anterior lo haga la actual, que es que las direcciones de los Centros Penitenciarios suban de categoría y nivel y sean adscritas al Grupo A de la Administración Penitenciaria.

Gracias a todos y queda clausuradas las Jornadas.

Almagro a 23 de octubre de 2004

COMITÉ ORGANIZADOR DE LAS JORNADAS:

CORROCHANO HERNANDO, GLORIA
BERMUDO CASTELLANO, JOSÉ MANUEL
ESTEPA CARMONA, ZORAIDA
GARCÍA CAMACHO, JOSEFINA
HERRERO MEJÍA, ÓSCAR
MORÍNIGO VILLABOA, JAVIER
SÁNCHEZ ISIDORO, JOSÉ
YELA GARCÍA, MARÍA

