

Retos principales del sistema penitenciario hoy

José Luis de la Cuesta Arzamendi

Director del Instituto Vasco de Criminología. UPV/EHU
Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Introducción

Hace ya veinticinco años que, con gran consenso, fue aprobada la Ley Orgánica General Penitenciaria, primera ley orgánica que desarrolló la Constitución y que, en un momento muy complicado, caracterizado por un largo período de grave conflictividad en las cárceles, sentó las bases democráticas de la ejecución penitenciaria en España.

Veinticinco años después el sistema penitenciario español presenta, sin duda, rasgos importantes que lo distinguen del de finales de la década de los 70, tanto por su regulación jurídica y por el control por parte de los jueces de vigilancia, como por sus propias características, dimensión, dotaciones y estructura. Así, por fijarnos sólo en las grandes cifras de población penitenciaria, según los datos suministrados por el Ministerio, a veintinueve de octubre de 2004, la cifra de internos en las prisiones españolas era de 59.604, con un 22'3% de preventivos y un 77'7% de penados. En 1979 había 13.627 internos y, de ellos, el 60,48% eran preventivos y un 39'52% los condenados por delitos, faltas, sometidos internamiento por medidas de seguridad no preventivas o sanción administrativa; asimismo, mientras que el índice por 100.000 habitantes se encuentra actualmente en 140, en 1979 era del 36,9.

Según las noticias periódicamente difundidas por los medios de comunicación¹, la población penitenciaria se encuentra integrada por varones de entre 21 y 30 años (el 90% no ha cumplido los 40 años), responsables o acusados de delitos contra la propiedad y de tráfico de drogas. Tres rasgos destacan en cuanto a la actual población reclusa:

- El origen étnico y cultural de una parte creciente de la misma
- El alto porcentaje de la participación de la mujer, en relación con la mayoría de países europeos; y
- La importante incidencia de las drogodependencias y otros problemas de salud.

Extranjeros, mujeres y toxicómanos constituyen ciertamente grandes retos del actual sistema penitenciario. No son, sin embargo, los únicos. Como repetidamente ha señalado el

¹ Como recuerda E.García España, los datos ofrecidos por Instituciones Penitenciarias “son demasiado generales” y resultan insuficientes “para tener una imagen próxima a la realidad de las prisiones españolas”. “Datos oficiales de delincuencia en España”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª época, 13, 2004, p.618.

Consejo de Europa², hace ya una década que se observa un importante cambio en los sistemas penitenciarios europeos: el desarrollo de alternativas de intervención y tratamiento comunitarios para los delincuentes menos peligrosos lleva a que las poblaciones penitenciarias sean cada vez más difíciles y conflictivas, por su peligrosidad o por la dificultad que presenta su tratamiento en prisión. Por último, aunque no en importancia, el imparable crecimiento de la población penitenciaria española –que se acerca peligrosamente al doble de la capacidad óptima oficialmente reconocida (31.000 plazas)- constituye igualmente un reto no precisamente “nuevo”, pero, a la vista de la gravedad de la situación, precisado de un abordaje inaplazable y eficaz.

Extranjeros

EVOLUCION DE LA PARTICIPACIÓN DE EXTRANJEROS EN LA POBLACION PENITENCIARIA EN ESPAÑA

1975-1982		
	TOTAL	EXTRANJEROS
1975	8.440	11'63%
1976	9.937	11'99%
1977	9.392	14'07%
1978	10.463	13'17%
1979	13.627	13'69%
1980	18.253	12'40%
1981	21.185	11'02%
1982	21.942	10'59%

1997-2004		
	TOTAL	EXTRANJEROS
1997	43.453	17'4%
1998	44.747	17'6%
1999	45.384	17'6%
2000	45.309	19'84%
2001	46.594	19'22%
2002	50.537	19'17%
2003	54.497	22'78%
2004	59.604	28%

² N.Bishop, “Les règles pénitentiaires européennes: pourquoi elles devraient être révisées”, *Bulletin d'information pénologique*, 25, diciembre, 2003, p.95.

El análisis comparativo de los datos sobre internamiento de extranjeros en prisión en torno a la entrada en vigor de la **LOGP** y en la actualidad pone de manifiesto la diferente situación que, al respecto, vive hoy el sistema penitenciario español. Si hasta 1982 el índice osciló en torno al 11%-con un pico en 1977 (14'07 %) que fue progresivamente descendiendo-, desde 1997 el incremento ha sido progresivo y permanente, llegando en 2004 casi a un 28% de participación de extranjeros en la población penitenciaria total. Estamos ante un porcentaje importante que, en 2002, ya situaba a España muy por encima de la media europea³, si bien todavía se encontraba muy lejos de Andorra (83,6%), Austria (33%), Bélgica (40,9%), Chipre (42,9%), Grecia (45,9%), Luxemburgo (63,9%), Malta (35%) o Suiza (70,8%). Dentro del contingente de extranjeros, destaca la población magrebí, siendo en torno a 6.000 los internos de religión musulmana, lo cual refleja el gran peso de un grupo perteneciente no ya a un determinado origen cultural, incluso étnico, sino también muy calificado desde el punto de vista religioso, con lo que esto puede suponer de fuente de conflictividad⁴.

En cualquier caso, a la vista de los datos relativos a la delincuencia de extranjeros en España, se confirma la sobrerrepresentación de los mismos en prisión (el porcentaje de extranjeros en la población española está en torno al 6,30%), desde hace tiempo destacada por numerosas investigaciones criminológicas⁵ y que tanto contribuye –junto con la publicación de los porcentajes de detención (donde se confunden las detenciones por motivos delictivos con todo tipo de detenciones)- a la construcción de esa imagen social estereotipada (y que contrasta con el análisis razonable de los datos estadísticos disponibles)⁶ de estrecha y casi automática relación entre inmigración y delincuencia.

La misma precariedad de la situación jurídica y social del extranjero se encuentra en el origen de esta sobrerrepresentación, derivada, en primer término, de la más frecuente aplicación de la prisión provisional a los mismos, repetidamente confirmada por los datos procedentes de la realidad: así, en diciembre de 2002, mientras que el porcentaje de

³ Conseil de l'Europe, SPACE 2002.3, *Bulletin d'information pénologique*, 25, 2003, p.30. Ver también, E.García España, F.Pérez Jiménez, *Evolución de la delincuencia en España y Andalucía: Análisis e interpretación de las estadísticas oficiales*, Málaga, 2004, p.103.

⁴ Así, por ejemplo, ABC, 30 octubre 2004, p.13.

⁵ G.Varona Martínez, "Extranjería y prisión. ¿Igualdad material en un sistema penitenciario intercultural?", *Eguzkilore*, 8, 1994, p.64 y ss.

⁶ Como ha denunciado E.García España, *Inmigración y delincuencia en España: análisis criminológico*, Valencia, 2001, pp.23 y ss. Ver también, de la misma autora, "Extranjería, delincuencia y legislación penitenciaria", en *Derecho migratorio y extranjería*, Valencia, 2002, pp.45 y ss.

preventivos entre los internos españoles se encontraba en el 15,38%, el 43% de los extranjeros eran preventivos⁷. Las razones de que, respecto de extranjeros, se utilice más la prisión preventiva son múltiples: la carencia de domicilio estable o de vínculos familiares y/o sociales, unida al mayor temor que generan de evasión de la justicia reducen, sin duda, las posibilidades de colocación en libertad provisional. Pero, la sobrerrepresentación de extranjeros en prisión también tiene que ver con el hecho de que no pocos de ellos cumplen penas de larga duración (por ejemplo, debido a condenas por tráfico de drogas internacional, que frecuentemente suponen entre 9 y 12 años de prisión): según datos ofrecidos por E.García España⁸, en 2001, el 40% de los extranjeros que estaban en prisión cumplían una pena superior a seis años. Además, son escasas las excarcelaciones para cumplir la pena en el país de origen, directamente o a través de la libertad condicional: de una parte, porque hay hechos delictivos (como tráfico de personas, inmigración clandestina...) para los que no se permite esta posibilidad; otras veces por la propia negativa del interesado y su rechazo a ser identificado; y, sobre todo, por las complicaciones burocráticas que supone la aplicación de estos mecanismos, que requieren, además, la intervención coordinada de diversas administraciones. Todo contribuye, por tanto, a que el tiempo de cumplimiento de pena por parte del extranjero se identifique o se acerque mucho al cumplimiento íntegro, sin que pueda asimilarse su participación en la vida penitenciaria a la de cualquier otro interno⁹.

Reconociendo las dificultades que se plantean a los extranjeros debido a su diferente lengua, cultura, costumbres y religión, a través de su Recomendación R (84) 12, el Consejo de Europa dictó ya una serie de principios orientados a garantizar la igualdad de derechos en materia educativa, formativa y de permisos de salida (valorando el riesgo de fuga caso por caso), así como a reducir su aislamiento y facilitar su tratamiento con vistas a su reinserción social. También preocupaba al Consejo de Europa la formación adecuada del personal penitenciario -en general y del específicamente dirigido a trabajar de manera intensiva con extranjeros. Se recomendaba por último el máximo aprovechamiento de las posibilidades de repatriación de los internos, en el marco de los acuerdos internacionales existentes, y que las decisiones de expulsión se adopten con celeridad, atendidos los vínculos personales del preso y sus efectos en su reinserción social, sin perjuicio del derecho a recurrir.

⁷ E.García España, *ibidem*, p. 51.

⁸ E.García España, *ibidem*, p.52.

⁹ G.Varona Martínez, *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp.426 y ss.

En general, para la Recomendación, cuyo contenido fundamental es respetado por la legislación española, “los presos extranjeros, que en la práctica no disfrutaban de todas las facilidades acordadas a los nacionales y cuyas condiciones de internamiento son generalmente más difíciles, deben ser tratados compensando esas desventajas en la medida posible” (principio 13). Y es que, dejando al margen el grave problema de su definitiva salida en libertad y de la expulsión del extranjero no residente legalmente en España (no siendo posible a pesar de lo dispuesto por los arts. 89 y 108 CP)¹⁰, el adecuado tratamiento de este colectivo en prisión precisa algo más que la inclusión de una decena de artículos en el Reglamento.

En efecto, aun cuando desde la perspectiva formal -y en virtud del principio de no discriminación- el régimen de internamiento de extranjeros no se distingue, en principio, del de los nacionales¹¹, no pocas veces en el plano penitenciario el aprovechamiento real de las oportunidades ofrecidas legal y reglamentariamente (y hasta el ejercicio de derechos) sólo resulta posible si por parte de la administración penitenciaria se realizan o fomentan intervenciones positivas efectivas. En este orden de cosas, conocidas las dificultades que se presentan a los extranjeros en múltiples planos de la vida penitenciaria, nadie discute la necesidad de referencias reglamentarias específicas¹², como las dirigidas a garantizar en particular sus derechos de información (art. 51 Reglamento) y comunicaciones y visitas (art. 41,7 Reglamento), hasta con la representación diplomática de su país en España (art. 52 y 15,5 Reglamento). Ahora bien, no siempre las previsiones normativas acaban siendo suficientemente efectivas: así, por citar un ejemplo, en el marco de la participación y colaboración de organizaciones no gubernamentales el art. 62,4 RP ordena a la administración Penitenciaria fomentar la colaboración de organizaciones dedicadas a la resocialización y ayuda de los extranjeros, facilitando la cooperación de las entidades sociales del país de origen a través de las autoridades consulares; a pesar de ello, sólo muy trabajosamente llega a admitirse a las asociaciones o entidades de apoyo a extranjeros como sistemas de arropo para permitir al extranjero no sólo aprovechar las posibilidades abiertas para la extinción de condena en su país de residencia¹³, sino también de cara al disfrute de permisos, libertad condicional y otras oportunidades favorables

¹⁰ E.García España, “Extranjería...”, *cit.*, pp.61ss.

¹¹ J.L.de la Cuesta, I.Blanco Cordero, “El sistema prisional en España”, *Eguzkilore*, 12, 1998, pp.267 y ss.

¹² E.Giménez-Salinas i Colomer, “Los extranjeros en prisión”, *Eguzkilore*, 7, extraordinario, 1994, p.136.

¹³ J.A.Bermejo Romero de Terreros, “El extranjero privado de libertad: particularidades en la legislación penitenciaria. Especial referencia a la libertad condicional: la cooperación jurídica internacional. Régimen de los centros de detención”, *Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal*, II-1999, pp.330 y ss; M.B.Hernando Galán, *Los extranjeros en el Derecho penitenciario español*, Madrid, 1997, pp.53 y ss.

abiertas por la legislación penitenciaria, respecto de las que son grandes las distancias que se presentan en la práctica entre nacionales y extranjeros¹⁴.

Por ello, junto al desarrollo de los principios y criterios generales ya recogidos en materia de comunicaciones, visitas, permisos, actividades de formación, aprendizaje (en particular de la lengua) y educativas, conviene insistir, en el plano jurídico, en su interpretación generosa para garantizar su efectiva aplicación, al tiempo que en la necesidad de implantación de programas específicos dirigidos a facilitar el mejor abordaje del fenómeno de la interculturalidad por parte de los funcionarios y la prevención de la marginación penitenciaria del preso extranjero. Particularmente importante resulta en este plano la cuestión de las dificultades de comunicación –que comienzan ya con la detención policial¹⁵- y para cuya resolución es esencial la efectiva disponibilidad de intérpretes. También debería estudiarse la situación del interno extranjero (incluso indocumentado) sin suficiente arraigo; y hasta la revisión de este concepto de cara a la clasificación y progresión en grado, permitiendo a través de las correspondientes intervenciones de apoyo (hogares de acogida, ayudas sociales y para el empleo...) el acceso al tercer grado pleno (no sólo al restringido) y a la libertad condicional¹⁶, y, en general, el disfrute efectivo por el interno extranjero de todas las posibilidades penitenciarias, evitando que, frente a lo exigido por el principio 7 de la Recomendación del Consejo de Europa, el mero hecho de ser extranjero sin arraigo familiar opere siempre como un obstáculo (elemento de riesgo) difícilmente superable en la práctica.

Mujeres

EVOLUCION DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA POBLACION PENITENCIARIA EN ESPAÑA

1975-1982		
	TOTAL	MUJERES
1975	8.440	4'14 %
1976	9.937	3'63%
1977	9.392	3'77%
1978	10.463	3'45%
1979	13.627	3'17%
1980	18.253	3'19%
1981	21.185	3'31%
1982	21.942	3'23%

1997-2004		
	TOTAL	MUJERES
1997	43.453	9'41%
1998	44.747	9'12%
1999	45.384	8'47%
2000	45.309	8'21%
2001	46.594	8'47%
2002	50.537	8'21%
2003	54.497	8%
2004	59.604	7'7%

¹⁴ Así, por ejemplo, ver los datos de Cataluña en *Justidata* 33, noviembre 2002.

¹⁵ J.A.Bermejo Romero de Terreros, "El extranjero privado de libertad", *cit.*, p.322.

¹⁶ A cuyo efecto, García España propone interpretar "el auto del juez de vigilancia (...) como una autorización para residir en el país". "Extranjería...", *cit.*, p.61.

Al lado del creciente peso de la población extranjera, caracteriza igualmente al sistema penitenciario español actual el alto porcentaje relativo de la población femenina. Este dobla ampliamente al vigente en tiempos de la aprobación de la LOGP y, en 2002, ocupaba el puesto más alto del ranking europeo (seguido por Portugal: 8%), muy alejado de la media (4,3-4,5%) que se desprende del informe SPACE 2002¹⁷.

Conocida es desde hace tiempo la problemática de la población penitenciaria femenina¹⁸, cuyo escaso peso numérico porcentual encuentra su reflejo en la escasez de establecimientos específicos y en la configuración tantas veces de las dependencias destinadas a su internamiento como meros apéndices de los centros destinados a hombres. Harto comprobado resulta, además, y no sólo en España, la mayor dureza¹⁹ y la disciplina más rígida que caracteriza a los centros o dependencias para mujeres, los cuales, con instalaciones muchas veces vetustas y obsoletas (y, en cualquier caso, peor dotadas que los establecimientos masculinos), presentan por lo general una mejor apariencia externa que los de los hombres²⁰.

Desde un punto de vista penitenciario, la normativa en vigor, basada en la separación de internos, entre otras, por sexo (art. 16 LOGP y 99 RP)²¹ prevé dotaciones específicas destinadas a hacer frente a las especificidades del internamiento de mujeres²²: enfermería equipada con material de obstetricia (art. 213,1 RP) y servicios periódicos por parte de un ginecólogo y/o de un pediatra, en caso de que las internas –como autoriza el art. 39,2 LOGP²³– tengan consigo hijos menores de tres años (art. 209, 1.2.). De otra parte, se regula el estatus particular de:

- las mujeres embarazadas, las cuales

¹⁷ *Bulletin d'information pénologique*, 25, diciembre 2003, p.30.

¹⁸ R.Cario, "Particularidades de la situación carcelaria de las mujeres", en A.Beristain, J.L.de la Cuesta (comps.), *Cárcel de mujeres*, Bilbao, 1989, pp. 119 y ss.

¹⁹ R.Ottenhof, "Les femmes et la prison", *Eguzkilo*, extraordinario 2, 1989, p.143. R.Cario ya resaltó hace tiempo el mayor empleo proporcional de la prisión provisional sobre mujeres en Francia. "Femmes et Prison", *Eguzkilo*, extraordinario 2, 1989, pp.131 y 137.

²⁰ M.Herrera Moreno, "Mujeres y prisión", *Cuadernos de Política Criminal*, 49, 1993, p.344.

²¹ Lo que no es óbice para la existencia de departamentos mixtos para la ejecución de programas específicos de tratamiento o para evitar la desestructuración familiar (arts 168 y ss.), ni para que el art.172 RP, en el caso de los cónyuges que se encuentren privados de libertad, ordene fomentar su "plena convivencia" salvo que por razones de tratamiento, clasificación, seguridad o buen orden del Establecimiento lo hagan desaconsejable".

²² J.L.de la Cuesta Arzamendi, I.Blanco Cordero, "El sistema prisional...", *cit.*, pp.265 y ss.

²³ J.Sánchez-Covisa Villa, "Menores ingresados en centros de reclusión con sus madres", en *Ministerio Fiscal y Sistema Penitenciario*, Madrid, 1992, pp.281 y ss.

- quedan exentas de trabajar durante 16 semanas ininterrumpidas -hasta 18 en caso de parto múltiple-, debiendo ser seis de ellas posteriores al parto (art. 29 LOGP, art. 133 RP)
- no pueden quedar sometidas a la sanción de aislamiento en celda hasta seis meses después del embarazo (art. 43,3 LOGP y 254,3 RP);
- las internas madres, que, además de disfrutar de la misma protección respecto de la sanción de aislamiento mientras sean lactantes o convivan con sus hijos en el establecimiento (art. 43,3 LOGP y 254 RP),
 - de tener consigo hijos menores de tres años, siempre que sea posible, serán destinadas a Unidades de madres (arts. 178 y ss RP), con programas educativos para los menores (art. 125 RP) o, en caso de estar clasificadas en tercer grado, a Unidades Dependientes (arts. 165 y ss.);
 - en el supuesto de tener hijos menores de diez años, que no convivan con ellas en el centro penitenciario, disfrutarán de un régimen específico de visitas, sin restricciones en cuanto a su frecuencia e intimidad (art. 38,5 L.), salvo por razones de orden y seguridad del establecimiento (art. 178, 6 R.).

En el régimen abierto, si la mujer no tiene posibilidad de otro trabajo remunerado en el exterior, las labores domésticas en el propio domicilio se consideran como trabajo en el exterior (art. 82,2 RP).

Con todo, las previsiones anteriores no son suficientemente apropiadas para hacer frente a las dificultades de los establecimientos o dependencias para mujeres, derivadas no pocas veces de las escasas posibilidades que ofrecen para una adecuada separación y clasificación de la población penitenciaria femenina, algo básico de cara a la correcta aplicación del régimen y tratamiento penitenciarios diseñados legal y reglamentariamente.

De otra parte, la observación de la realidad penitenciaria pone de relieve las propias peculiaridades de las mujeres presas. Estas se manifiestan no sólo en el hecho de la agravación en el marco penitenciario de los desniveles que por causa de género se dan en la sociedad en general, sino también en sus déficits personales, el alto índice de toxicodependencia y afecciones de salud²⁴, sus perfiles psicológicos y educativos

²⁴ Indica P.P. Merino que, si bien “el uso de drogas ilegales en las cárceles de mujeres es menor” que en las de hombres, “el uso de psicofármacos en las cárceles de mujeres parece estar altamente extendido” y “las tasas de HIV, de acuerdo con numerosos estudios, es más alta para las mujeres encarceladas que para los hombres”, “Mujeres toxicodependientes en la Unión Europea”, en Instituto de la Mujer, *I Simposium Nacional sobre Adicción en la Mujer*, Madrid, 2001, p.61.

problemáticos, las cargas familiares que soportan y hasta su mayor deterioro que los hombres²⁵.

A la vista de lo anterior, no cabe duda de que, en este plano, lo urgente no es tanto una reforma legal o reglamentaria, incluso de calado, cuanto potenciar una intervención penitenciaria más consciente de estos déficits y necesidades y más decidida por ello a hacer efectivas las posibilidades que la Ley y el Reglamento con carácter general o de un modo más específico ya establecen. Dejando al margen la cuestión de los departamentos mixtos – los cual siguen siendo un buen instrumento para los casos de familias que se encuentran en prisión o para personas que puedan convivir (arts. 168 y ss. RP)-, atendidas la dimensión y características de la población penitenciaria femenina, el mayor aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas en el marco de unidades dependientes y/o sistemas de cumplimiento alternativos (particularmente indicados cuando la mujer tiene cargas familiares) merecería en este punto una particular consideración; todo ello junto a la especial atención a las internas jóvenes, la potenciación del apoyo psicológico/psiquiátrico y personal, la mayor insistencia en el arropo social a las mujeres presas y sus familias, así como el refuerzo de los programas de orientación, formación y de inserción sociolaboral.

Drogodependencias y otros problemas de salud

Al igual que en la mayor parte de los demás países europeos²⁶, las drogodependencias en prisión constituyen en España un reto que no es ciertamente nuevo²⁷, ni sólo de salud, pero sí acuciante²⁸.

Desde el prisma de la salud, caracteriza a la población penitenciaria una incidencia de enfermedades mentales muy superior a la general²⁹, con alta presencia de psicopatías y de trastornos antisociales de la personalidad y gran riesgo de transmisión de enfermedades infecciosas; un panorama agravado por las propias condiciones de internamiento y por la procedencia social marginal y las pautas de conducta (sexuales y de consumo de drogas) de los internos. En este sentido, el reto que la sanidad penitenciaria suscita es bien complejo, al traducirse no sólo en cuestiones de gestión, sino igualmente en múltiples dilemas éticos (confidencialidad, obligatoriedad de tratamientos, enfermos en fase terminal), problemas

²⁵ C.Manzanos Bilbao, J.M.Balmaseda Ripero, *Situación de las mujeres en las cárceles del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, 2003, pp. 77 y ss.

²⁶ N.Bishop, "Les règles pénitentiaires européennes...", *cit.*, p.95.

²⁷ J.M.García Jiménez, *Las drogas: conceptos, aspectos penales y penitenciarios*, Alicante, 2001, p.146.

²⁸ A.Téllez Aguilera, "El toxicómano y su rehabilitación en prisión, un estudio de derecho comparado", *Revista de estudios penitenciarios*, 1995, p.10.

²⁹ M.Hernández y R.Herrera (coords.), *La atención a la salud mental de la población reclusa*, Madrid, 2003.

abordados por el Consejo de Europa en sus Recomendaciones R (98) 7, sobre aspectos éticos y de organización de la sanidad en la prisión, y R (93) 6, sobre aspectos criminológicos y penitenciarios del control de enfermedades transmisibles, incluido el SIDA y problemas de salud concomitantes en prisión.

En cualquier caso, si algo precisa la sanidad penitenciaria es una decidida “programación integral”³⁰, que supere la perspectiva de las acciones curativas particulares y que, de forma coordinada y normalizada³¹, aborde desde la higiene general y ambiental hasta la prevención y control del suicidio y las drogodependencias, pasando por los programas de atención primaria y secundaria, prevención y tratamiento del SIDA y enfermedades infecciosas, registros sanitarios, alternativas de internamiento para los presos que lo requieran...

Centrándonos en las drogodependencias, son muchos los estudios que subrayan cómo las drogas forman parte de la vida cotidiana de la prisión. La “Memoria 2002” del Servicio de Drogodependencias de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (Subdirección general de sanidad penitenciaria) señala -con base en un estudio realizado entre noviembre y diciembre de 2000, en colaboración con el Plan Nacional sobre el Sida- que, en el mes anterior a su ingreso:

- el 77,2% de los internos en las cárceles consumía drogas;
- un 31% de los consumidores consumían alcohol, cannabis, y también se observaba un importante porcentaje de psicofármacos;
- la mayoría (46,2% de los internos que ingresaron) consumían como drogas principales heroína y cocaína; el 66,5% varias veces al día;
- la vía parenteral en el consumo de heroína y/o cocaína era utilizada por el 49,2% de los consumidores de heroína más cocaína, por el 41,3% de los de heroína sola y por un 21,2% de los consumidores de cocaína sola;
- además, el 21,9% eran UDVP y en un 54,3% utilizaban o compartían jeringuillas ya usadas (el 17,9% “frecuentemente o siempre”), práctica de riesgo que se añadía,

³⁰ M.J.Dolz Lago, “La cárcel ¿Factor patógeno? (Límites de la asistencia sanitaria penitenciaria)”, *Ministerio Fiscal y sistema penitenciario*, Madrid, 1992, p.95.

³¹ E.Giménez-Salinas i Colomer, “Drogas/SIDA: nuevo objetivo en el punto de mira penitenciario”, *Eguzkilore*, 5, 1991, p.118.

según la Memoria, “a la escasa utilización de preservativo en las relaciones sexuales y la realización de tatuajes en condiciones poco higiénicas”³².

En suma, como expresamente reconocía la Memoria 2002, “entre las personas que ingresan en prisión, la drogodependencia es uno de los problemas más importantes, por su magnitud y por la gravedad de las complicaciones biopsicociales asociadas, en los aspectos de salud, desestructuración de la personalidad, convivencia familiar, actividad formativa y laboral, deterioro social, marginalidad y problemas jurídico penales”³³.

Para hacerlo frente la legislación en vigor, entre otras disposiciones³⁴, prevé la existencia en todos los establecimientos de una “dependencia destinada a la observación psiquiátrica y a la atención de los toxicómanos” (art. 37 LOGP) y el desarrollo de programas de tratamiento y deshabituación de los drogodependientes ofrecidos por la Administración, directamente o a través de otras entidades (art. 116 RP)³⁵. Además, con vistas a la deshabituación de drogodependencias (y otras adicciones), se autoriza a que, dando cuenta al juez de vigilancia, los clasificados en tercer grado puedan ser atendidos por parte de instituciones públicas o privadas del exterior de la prisión (art. 182 RP), y muy en especial desde los Centros de Inserción Social y las Unidades dependientes (arts. 164 y s. RP)³⁶.

Evidentemente, la incidencia de la drogodependencia en prisión excede con mucho el estrecho marco de estas disposiciones. Al margen de la intensa relación entre la condición de drogodependiente y el número de entradas de drogodependientes en prisión, no cabe duda de que, si el 55% de la población penitenciaria “se reconoce con problemas de adicción a sustancias estupefacientes”³⁷, la droga acaba afectando a todos los aspectos de la vida penitenciaria. En realidad, como recuerda J.Ríos³⁸, al tiempo que facilita la evasión mental y defiende (si quiera sólo momentáneamente contra la ansiedad, monotonía y tensión de la vida diaria, la droga cumple en la cárcel funciones diversas: “se utiliza no sólo como objeto de enfrentamiento con la institución, sino también como elemento de autoafirmación frente a la misma, y acaso también por algunos representantes de ésta como

³² DGIP, *Programas de intervención con drogodependientes en centros penitenciarios*, Memoria 2002, pp. 9 y ss. y p. 11.

³³ *Ibidem*, p.13.

³⁴ J.M.García Jiménez, *Las drogas*, cit., pp.159 y ss.

³⁵ J.L.de la Cuesta Arzamendi, I.Blanco Cordero, “El sistema prisional...”, cit., p.267.

³⁶ Observatorio Vasco de Drogodependencias, *Cumplimiento penal y penitenciario de personas consumidoras de drogas. Protocolos de actuación*, Vitoria-Gasteiz, 2004.

³⁷ Observatorio Vasco de Drogodependencias, *ibidem*, p.44, citando al Plan Nacional de Drogas. Ver también, C.Meneses Falcón, *La opinión de drogodependientes en prisión tratados por Proyecto Hombre*, Madrid, 2003, p.16.

³⁸ “Las drogas dentro de prisión: un diagnóstico social”, en C.Manzanos (coord.), *Cárcel, Drogas y Sida. Trabajo social frente a sistema penal*, Vitoria, 2000, p.149 y ss.

amenaza y fuentes de posibles sanciones”, siendo en el plano disciplinario la incidencia de sanciones superior en el caso de los drogodependientes (81%) que en el de los drogodependientes (56%).

Pretender que la cárcel sea el lugar donde se resuelven las drogodependencias es algo ilusorio y que casi roza lo absurdo. La toxicomanía no es un problema propiamente penitenciario y “las prisiones no son los espacios y contextos más adecuados para el tratamiento de las drogodependencias”³⁹. Si existe un Plan Nacional sobre drogas, si en todas las Comunidades Autónomas hay entidades u organismos específicamente destinados a hacer frente a las drogodependencias, si se aprueban leyes y reglamentos de prevención y tratamiento de las drogodependencias es porque, efectivamente, estamos ante un fenómeno social que excede con mucho el marco de lo penitenciario. Un fenómeno cuyo adecuado abordaje (multidisciplinar), al igual que en la sociedad en general, exige un importante cambio de perspectiva: su contemplación desde un prisma global que no se limite a la prevención del consumo y a fomentar la deshabituación, sino que se ocupe igualmente de la prevención y reducción de los riesgos y daños asociados a un consumo nada inocuo, pero que resulta imposible de eliminar, reconociendo, respetando y promoviendo los derechos y libertades⁴⁰ de todas las personas afectadas, especialmente de las más vulnerables.

Pues bien, aun cuando hace ya diez años se aprobó una “Política de Intervención Global” sobre las drogodependencias en prisión⁴¹, y si bien a partir de 1996 fue observándose una cierta flexibilización en los programas de metadona y una tímida admisión progresiva de programas (piloto) de intercambio de jeringuillas⁴², sólo recientemente se ha comenzado a plasmar el necesario cambio de perspectiva. En este sentido, la Memoria de 2002 parte del reconocimiento expreso de que la intervención penitenciaria con los drogodependientes ha de inspirarse en su normalización e integración social. Esto le lleva a la fijación de los siguientes “objetivos específicos de intervención con internos drogodependientes, en orden a las prioridades y según las necesidades individuales”

³⁹ C.Meneses Falcón, *La opinión...*, cit., p.110.

⁴⁰ X.Arana, I.Germán, *Delimitación del 'status' jurídico del ciudadano 'consumidor de drogas'*, Vitoria-Gasteiz, 2004.

⁴¹ Circular 5/1995.

⁴² Ver, así, por ejemplo, M.García y Otros, “Programas de intercambio de jeringas en el centro penitenciario de Pamplona”, M.Marina, “Programa de intercambio de jeringas en el centro penitenciario de Martutene” y J.A.Rodríguez, “Perspectiva legal de los programas de intercambio de jeringas en la prisiones catalanas”, en el volumen publicado por el Grupo Igia, *Gestionando las Drogas*, Barcelona, 2001, pp. 319 y ss., 331 y ss. y 307 y ss., respectivamente.

- “1º Prevenir y reducir los daños y los riesgos asociados al consumo, desarrollando actividades orientadas a: evitar fallecimientos por sobredosis; evitar el incremento del deterioro físico; controlar los trastornos de salud; evitar la infección por VIH u otras enfermedades; reducir la conflictividad y la actividad delictiva; mejorar la adaptación social y laboral; modificar hábitos de consumo.
- 2º Conseguir períodos de abstinencia en el consumo de drogas, que configuren una ruptura de la dependencia y una reordenación de la dinámica personal y social.
- 3º Optimizar la incorporación social, dotando de las habilidades necesarias para poder afrontar con posibilidades de éxito el tratamiento en libertad y la normalización e integración social.”⁴³

En orden a la consecución de estos objetivos, a partir de equipos multidisciplinares integrados, se prevé el diseño en los centros penitenciarios de programas de intervención con apoyo del Plan Nacional sobre Drogas y de los respectivos Planes Autonómicos, y que se desplieguen en diversas líneas: prevención y educación para la salud, intercambio de jeringuillas, programas de tratamiento de la dependencia (comprensivos de intervenciones sanitarias, intervenciones psicosociales y actuaciones de preparación para la salida en libertad y en permisos) y tratamientos con metadona, así como tratamientos de deshabituación y proyectos de reincorporación social centrados en el trabajo sobre el entorno social y familiar de los drogodependientes que alcanzan la libertad provisional, condicional o definitiva.

Con base en estos postulados, en 2002, 12.459 personas internas participaron en programas de prevención y educación para la salud y se distribuyeron 12.991 jeringuillas, siendo 6.276 los drogodependientes derivados a centros comunitarios

Intervención con drogodependientes 2002 ⁴⁴			
	Total año Internos en programa	Internos-día en programa (31 diciembre)	
		Número	% sobre población total
Metadona	21.819	8.729	19,43%
Deshabitación	6.362	2.719	6,05%
Población total en programas asistenciales	28.181	11.228	25,48%

⁴³ *Programas...*, cit., p.14.

⁴⁴ *ibidem*, p.30.

La verdad es que se ha empezado tarde⁴⁵, y hasta “con gran desconexión y desinformación en la práctica del trabajo diario”⁴⁶. Pero, a pesar de las “resistencias y contradicciones”⁴⁷ que en el plano penitenciario de hecho generan y sin perjuicio de sus posibilidades de mejora, los programas iniciados se encuentran, ciertamente, en la línea acertada y recomendada por las instituciones europeas. Es por eso de esperar que prosiga su extensión, sin dejar de potenciar y desarrollar las vías legales abiertas tanto para la suspensión condicional de la pena (art. 87 CP) o la aplicación de medidas de seguridad (art.95 a 105), como en relación con las previsiones de segundo (art. 117 RP) y tercer grado (art. 182) y en la regulación del régimen abierto (pleno o restringido)(arts.82 y ss.). Todo ello, en particular, en el marco de una política inteligente no sólo asistencial y/o de tratamiento, sino también de reducción de daños, disminución de riesgos y de mejora de las condiciones de salud de los drogodependientes y de la población penitenciaria en general.

Otros retos: el caso de los agresores sexuales y maltratadores domésticos

Las anteriores no son las únicas categorías especiales de presos. También el internamiento de los jóvenes delincuentes, de los delincuentes peligrosos y de larga duración y de los internos preventivos plantea en todos los sistemas penitenciarios retos difíciles, a los que sólo cabe hacer frente mediante tratamiento y atención particulares. Así lo ha destacado, además, el Consejo de Europa en diversas Resoluciones y Recomendaciones⁴⁸.

Al lado de los anteriores, aumenta paulatinamente en la población penitenciaria la presencia de agresores sexuales y maltratadores domésticos que precisan de una intervención penitenciaria específica. Los primeros⁴⁹, por la necesidad de protección frente a los demás presos, debido al importante rechazo que suscitan⁵⁰, y por el riesgo de reincidencia, que ha llevado al Parlamento Europeo (Resolución A-44/86) a recomendar la realización de evaluaciones médicas y psicológicas detalladas antes de permitir su salida de

⁴⁵ Para un repaso de las personas drogodependientes atendidas desde el Proyecto Hombre y en distintos dispositivos de tratamiento en Centros Penitenciarios en la segunda mitad de la década de los 90, C.Meneses Falcón, *La opinión..., cit.*, en particular, pp.20 y ss y 31 y ss.

⁴⁶ C.Meneses Falcón, *ibidem*, p.95.

⁴⁷ J.L.Domínguez y otros, “Resistencias y contradicciones en la convivencia del prohibicionismo con las políticas de reducción de daños (El caso de los Programas de Intercambio de jeringuillas en las prisiones catalanas)”, en X.Arana, D.Husak y S. Scheerer (coords.), *Globalización y drogas. Políticas sobre drogas, derechos humanos y reducción de riesgos*, Madrid, 2003, pp.297 y ss.

⁴⁸ Ver, por ejemplo, Resolución (66)25 sobre el tratamiento de corta duración de los jóvenes delincuentes menores de 21 años; Resolución (76) 2 sobre tratamiento de internos de larga duración y Recomendación R (82) 17 sobre detención y tratamiento de los internos peligrosos; Resolución (65) 11 y Recomendación R(80) 11 sobre la prisión provisional.

⁴⁹ Que no pueden ser destinados a establecimientos o departamentos mixtos (art. 169, 2 RP).

⁵⁰ Lo que les lleva a ser integrados en la categoría FIES 5 CE (Características especiales). En torno a la falta de apoyatura legal y reglamentaria de los FIES y de su más que discutible oportunidad y utilidad (RP, p. 199 y ss)

la prisión. En cuanto a los maltratadores domésticos, a la vista de las cifras procedentes de la realidad y de las últimas reformas legislativas -en particular, la operada por Ley Orgánica 1/2004, de 28 diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (BOE núm.313, 29 diciembre 2004⁵¹ - su ingreso en prisión va a resultar cada vez más frecuente.

El artículo 116,4 RP autoriza a la Administración Penitenciaria a la articulación de programas terapéuticos apropiados para condenados por delitos contra la libertad sexual (y en “todos aquellos otros que se considere oportuno establecer”), “a tenor de su diagnóstico previo” y siempre que su seguimiento sea “voluntario” y no supongan “la marginación de los internos afectados en los Centros penitenciarios”. Por su parte, y en cuanto a los maltratadores domésticos, el artículo 42 de la Ley Orgánica 1/2004 ordena a la Administración penitenciaria la realización de “programas específicos para internos condenados por delitos relacionados con la violencia de género”, debiendo valorar las Juntas de Tratamiento “en las progresiones de grado, concesión de permisos y concesión de la libertad condicional, el seguimiento y aprovechamiento de dichos programas específicos por parte de los internos” afectados⁵².

Aun cuando la motivación al tratamiento por parte de los delincuentes y abusadores sexuales se reconozca como muy escasa⁵³, conviene indicar que existen ya importantes experiencias bien evaluadas en el extranjero y en España de programas de tratamiento de delincuentes sexuales en prisión. A partir del proyecto-piloto iniciado en 1992, en 1997 comenzó a aplicarse en Cataluña (en Quatre Camins y Briñas) “el primer programa específico de tratamiento para delincuentes sexuales adaptado al contexto español”, evaluado muy positivamente en cuanto a sus efectos normalizadores de los delincuentes sexuales en la vida de la prisión y por la mejora de las variables psicosociales, que “hace menos probable la futura reincidencia de estos sujetos”⁵⁴. También a nivel estatal se han empezado a aplicar programas con delincuentes sexuales basados en la experiencia

⁵¹ J.L.de la Cuesta Arzamendi, “De la política penal hacia una política victimológica (¿y criminal?): el caso de la violencia doméstica”, en J.M.Tamarit i Sumalla (coord.), *Estudios de Victimología*, Valencia (en prensa).

⁵² Por su parte la Disposición final quinta de la L.O. concede al Gobierno el plazo de seis meses para la modificación en esta línea (exigencia de la obligatoriedad para la Administración Penitenciaria de realizar los programas específicos de tratamiento para estos internos) del art. 116,4 RP.

⁵³ E.Echeburua, C.Guerricaechevarria, *Abuso sexual en la infancia: víctimas y agresores. Un enfoque clínico*, Barcelona, 2000, p.100.

⁵⁴ W.Marshall, S.Redondo, “Control y tratamiento de la agresión sexual”, en S.Redondo (coord.), *Delincuencia sexual y sociedad*, Barcelona, 2002, pp. 323 y ss.

desarrollada en Cataluña por Garrido y Beneyto⁵⁵, aunque con un seguimiento, por el momento, más desigual, proponiéndose la creación de unidades especializadas en el tratamiento de delincuentes sexuales y violentos, que permitan aprovechar mejor los esfuerzos y destinadas a “llevar a cabo la evaluación, el tratamiento y el seguimiento en el centro penitenciario de estos internos”⁵⁶.

Por lo que se refiere al tratamiento penitenciario de hombres condenados por violencia contra la mujer⁵⁷, la evaluación del programa de intervención psicológica cognitivo-conductual, llevado a cabo en 8 prisiones españolas (entre 2001 y 2002) con presos condenados por delitos graves de violencia de género⁵⁸, puso de manifiesto lo atractivo del modelo, que presentó un escaso número de abandonos (8%), y llevó a una “modificación significativa de las cogniciones previas en relación con las actitudes sobre la mujer y sobre el uso de la violencia como una forma válida de solución de conflictos, así como una mejoría en el control de la ira”. Aun cuando se trate de un programa terapéutico “aún preliminar” y sus resultados sean todavía “provisionales”, merece subrayarse lo esperanzador de los datos que proceden del mismo, pues “permiten predecir un mayor control de los impulsos y una percepción del mundo (sobre todo, en lo relacionado con la mujer y con el uso de la violencia) más ajustada a la realidad”, algo que deberá evidentemente confirmarse con el estudio de la conducta de estos sujetos cuando accedan a la libertad condicional o definitiva⁵⁹.

Realidad penitenciaria hoy

La adecuada articulación de una intervención penitenciaria efectiva para los colectivos de internos que se acaban de repasar constituye, sin duda, un reto principal para el sistema penitenciario español y, en realidad, para el de casi todos los países.

El análisis de la realidad penitenciaria pone, con todo, de manifiesto lo difícil que ha de resultar alcanzar aquel objetivo en la situación actual. En efecto, veinticinco años después

⁵⁵ *El control de la agresión sexual. Un programa de tratamiento para delincuentes sexuales en prisión y en la comunidad*, Valencia, 1996.

⁵⁶ W.Marshall, S.Redondo, “Control...”, *cit.*, p.327.

⁵⁷ E.Echeburua Odriozola, J.Fernández-Montalvo, J.L. de la Cuesta, “Articulación de medidas penales y de tratamiento psicológico en los hombres violentos en el hogar”, *Psicología Clínica, Legal y Forense*, vol. 1, núm.2, 2001 pp.19 y ss-; E. Larrauri, “¿Es posible el tratamiento de los agresores de violencia doméstica?”, en J.López Barja de Quiroga y J.M.Zugaldía Espinar (coords.), *Dogmática y ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, Madrid, 2004, pp.359 y ss.

⁵⁸ E. Echeburua Odriozola, *Tratamiento psicológico de hombres condenados por violencia contra la mujer: un estudio-piloto en las cárceles españolas* (ejemplar mecanografiado s/f).

⁵⁹ E.Echeburua Odriozola, *ibidem*, pp.3 y 8.

de la aprobación de la LOGP, en un sistema que, a pesar de lo constitucionalmente dispuesto (art. 25,2 CE), ha abandonado en la práctica el ideal resocializador, siguen sin resolverse la mayor parte de los déficits denunciados a finales de la década de los 80⁶⁰ y que los informes periódicos de diversos organismos e instancias se encargan de recordar. Dejando al margen las insuficiencias y problemas de carácter infraestructural, en particular en algunas Comunidades autónomas (y no sólo para el régimen abierto), dos aspectos merecen, por su relevancia, destacarse a continuación:

-la falta de personal suficiente para el tratamiento y asistencia de los internos y, sobre todo,

- la superpoblación de los centros penitenciarios.

Si bien no cabe negar el esfuerzo realizado en la dotación y fortalecimiento de las plantillas, lo cierto es que éstas siguen sin llegar a responder a las necesidades penitenciarias. De acuerdo con los datos suministrados por el Consejo de Europa⁶¹, España contaba en 2002 con unos 22.379 funcionarios, con un índice de vigilantes de 3,5 internos por funcionario, menor que el 4,2 de Grecia y superior al 3,2 de Portugal, pero ciertamente alejado del de aquellos países europeos a los que nos gustaría asemejarnos: 2,8 de Alemania, 2,7 de Francia, 2,4 de Inglaterra y País de Gales, 2,1 de Holanda, 1,6 de Bélgica, 1,4 de Dinamarca, 1,3 de Italia...⁶². Si en toda organización la adecuada dotación y formación del personal es clave para la buena gestión y el mejor desarrollo del sistema, esto resulta especialmente verdad en un mundo tan complejo y difícil como el penitenciario, donde -como repetidamente recuerda el Consejo de Europa⁶³- habrían de redoblar los esfuerzos dirigidos al incremento de las plantillas y al apoyo en su labor tanto del personal técnico como, muy en particular, de los vigilantes, cuya intervención alcanza fundamental relevancia no sólo de cara al ambiente cotidiano de la prisión, sino hasta para la resocialización⁶⁴.

Evidentemente, el déficit o no de las dotaciones infraestructurales y de personal es un concepto relativo y tiene mucho que ver con la dimensión del propio sistema penitenciario:

⁶⁰ J.L. de la Cuesta Arzamendi, "Presente y futuro de las Instituciones Penitenciarias Españolas", *Eguzkilore*, extraordinario, 1988, pp.117 y ss.

⁶¹ Conseil de l'Europe, SPACE, 2002,21, *Bulletin d'information pénologique*, 25, diciembre, 2003, p.48.

⁶² Un 16,4 de este personal era, según los datos suministrados, personal de tratamiento, índice muy superior a la media europea, que se colocaba en torno al 9%. *Ibidem*, p.46

⁶³ Ver Recomendación R (97) 12 sobre el personal encargado de la aplicación de sanciones y medidas.

⁶⁴ J.L. de la Cuesta Arzamendi, "Reflexiones acerca de la relación entre régimen penitenciario y resocialización", *Eguzkilore*, extraordinario 2, 1989, pp.59 y ss.

esto es, a la postre, con el número de internos a custodiar y tratar. Dada la tendencia de todo sistema penitenciario al incremento de la población penitenciaria, todos los indicadores acaban por ello convergiendo hacia los mecanismos establecidos para lograr la contención del número de internos en cifras soportables a la luz de la propia capacidad del sistema.

En este orden de cosas la situación española resulta alarmante⁶⁵. El índice de detención por 100.000 habitantes -que, en 1979 era del 36,9- hace tiempo que superó la centena y sigue en una escalada imparable que, en 2002 (con un índice de 126,2), llevaba a España a ocupar el tercer puesto de Europa occidental, tras Inglaterra y País de Gales (137,1) y Portugal (132,8), los cuales se alejaban con mucho de los índices comunes en los países de nuestro entorno, siempre por debajo de 100; también destacaba España (el 1º de septiembre de 2002) en cuanto a la densidad carcelaria⁶⁶. Con sus 112,5 internos por cada 100 plazas sólo se veía precedido por nueve países (de los 47 estudiados): Hungría (159,6), Grecia (156,8), Rumania (139,1), Irlanda (134,5), Portugal (120,7), Chipre (119), Polonia (116,7), Lituania (114,1) y Bélgica (113,3).

Pues bien, en octubre de 2004 el índice de detención se eleva ya a 140 internos por 100.000 habitantes y la propia directora general admite un déficit de 12.000 plazas en el sistema penitenciario español⁶⁷.

Hoy se reconoce ampliamente que no es realista pensar que el fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria –calificado de “crisis mundial”⁶⁸- vaya a resolverse mediante la construcción de más y renovadas instalaciones⁶⁹ y se destinan muchos estudios a indagar sus causas y negativos efectos y a diseñar medidas dirigidas a su contención y control. Destaca, en esta línea, el informe elaborado en el seno del Consejo de Europa⁷⁰, y la Recomendación R (99)22 a que dio lugar. En ésta, tras declarar que la privación de libertad ha de ser siempre utilizada como un último recurso, se recoge una lista muy amplia de estrategias para hacer frente al exceso de población penitenciaria. Estas abarcan desde la exigencia de fijación de un máximo de capacidad para las instituciones penitenciarias, con

⁶⁵ Para un comentario comparativo de la situación española con otros países europeos, a partir de los datos del informe SPACE I, ver E.García España, F.Pérez Jiménez, *Evolución...*, cit., pp.103 y s.

⁶⁶ Conseil de l'Europe, SPACE, 2002.1, *Bulletin d'information pénologique*, 25, diciembre 2003, p.28

⁶⁷ *La razón*, 31 octubre 2004.

⁶⁸ Penal Reform International, *Addressing Prison Overcrowding*, p.2., documento descargable del sitio web: <http://www.penalreform.org>

⁶⁹ John Howard Society of Alberta, “Prison overcrowding”, 1996, <http://www.johnhoward.ab.ca/PUB/C42.htm#reducing>

⁷⁰ A.Kuhn, P.Tournier, R.Walmsley, “Rapport sur le surpeuplement des prisons et l’inflation carcérale”, Conseil de l’Europe, *Le surpeuplement des prisons et l’inflation carcérale*, Strasbourg, 2000, pp.13 y ss.

carácter global y centro por centro, hasta la potenciación de la semilibertad, el régimen abierto, los permisos de salida y las unidades dependientes, pasando por la reducción general tanto del uso de la prisión provisional y de su duración, como de la extensión de las penas de prisión, directamente, a través de la aplicación de sanciones alternativas y por medio del adelantamiento de la libertad condicional o la aplicación de medidas de gracia. La implicación de jueces y fiscales en la cuestión, mediante su concienciación en cuanto a los efectos perjudiciales de la inflación de la población penitenciaria, se considera también una medida de gran importancia con el fin de lograr su compromiso en el control del problema y evitar la continuidad en prácticas enjuiciadoras contraproducentes.

No es ésta precisamente la línea seguida por la política penal y penitenciaria española en los últimos años, caracterizada por el endurecimiento de las exigencias para “el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”⁷¹, las restricciones en cuanto al acceso al tercer grado y libertad condicional, así como la agravación de las penas en no pocas figuras delictivas⁷². En este sentido, en un país que ya en 2001 presentaba una duración media de estancia en prisión (13,5 meses) que – aun cuando alejada del 30,3 austriaco o del 23,4 de Portugal- doblaba ya prácticamente la media europea de 6,8 meses⁷³ y que viene siendo testigo de un crecimiento penitenciario que exigiría la construcción de unas tres macrocárceles por año, las reformas de la legislación penal que han inaugurado el nuevo siglo XXI en modo permiten augurar un control de este crecimiento, sino todo lo contrario: incluso si, como ha sucedido en los últimos años, se mantiene estable el número de ingresos en prisión por condena y el porcentaje de internos preventivos, seguirá aumentando la población penitenciaria, que con arreglo a la actual tendencia puede superar los 70.000 internos en 2007.

Conclusión

A nadie se le oculta las gravísimas consecuencias de todo lo anterior en la vida penitenciaria, abocada a la intensificación del cierre de las instituciones penitenciarias y a un exacerbado control y disciplina como únicas vías para hacer frente a la inevitable

⁷¹ A.Asua Batarrita, “El ‘cumplimiento íntegro y efectivo de las penas’: un slogan efectista contra el principio constitucional de reinserción social”, *Bake hitzak*, 50, mayo 2003, pp.23 y ss.; C.Juanatey Dorado, “La Ley de Medidas de Reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas y los principios constitucionales del Derecho Penal” (separata s/f), pp.5 y ss.

⁷² V.Cervelló Donderis, “Los nuevos criterios de clasificación penitenciaria”, *La Ley Penal*, 8, septiembre 2004, pp.5 y ss.; J.C.Carbonell Mateu, J.Guardiola García, “Consideraciones sobre la reforma penal de 2003”, *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 12, octubre, 2004, pp.9 y ss.

⁷³ Conseil de l’Europe, SPACE 2002,13, *Bulletin d’information pénologique*, 25, diciembre 2003, p. 40.

escalada de la conflictividad, de las dificultades de gestión y al riesgo de colapso del sistema.

Por ello, ante la práctica imposibilidad de cumplimiento, con estas cifras, de los postulados legal y reglamentariamente establecidos para la vida penitenciaria, y a la vista de sus negativos efectos en los derechos fundamentales de los ciudadanos privados de libertad, resulta una exigencia inaplazable la urgente adopción de medidas concretas que, en la línea de las propuestas por el Consejo de Europa, junto a la reducción de la intensidad del internamiento en prisión⁷⁴, conduzcan sobre todo y principalmente a la contención (e inversión) de esta tendencia, verdadero reto de primer orden del sistema penitenciario español, veinticinco años después de la aprobación de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

⁷⁴ No sólo mediante la restricción de la aplicación del primer grado, la potenciación del régimen abierto, permisos y beneficios penitenciarios y hasta la transformación del concepto de seguridad, sino también a través de la aproximación de la institución penitenciaria a la comunidad, aspecto en el que la efectiva transferencia de la ejecución penitenciaria a las Comunidades Autónomas que prevén el ejercicio de esta competencia en sus Estatutos resulta fundamental.