

Cárcel y criterios de diferenciación selectiva en España

De la aspiración resocializadora al gobierno interno de la institución

Recibido: 15/03/2012

Aceptado: 14/06/2012

Mónica Aranda Ocaña e Iñaki Rivera Beiras

Universidad de Barcelona, España

Resumen

El trabajo examina la deriva que el sistema penitenciario español viene experimentando en las tres últimas décadas, proceso que le aleja cada vez más de sus orientaciones constitucionales. El núcleo del ensayo se centra en demostrar el paulatino abandono del ideal resocializador de las penas privativas de libertad, hacia una finalidad de mero gobierno interno de la institución carcelaria. Asimismo, el artículo examina las consecuencias que la actual crisis económica está provocando en las cárceles y en la política penal y penitenciaria española.

Palabras clave: cárcel, tecnocracia penitenciaria, crisis económica.

Abstract

The paper examines the drift that the Spanish prison system has experienced in the last three decades, a process that moves further away from its constitutional guidelines. The core of the paper focuses on demonstrating the gradual abandonment of the goal of prison rehabilitation to a mere purpose of internal governance of the correctional institution. Furthermore, the article examines the implications of the current economic crisis is causing in prisons and penal policy and Spanish prison.

Key words: *prison, technocratic principle, economical crisis.*

...

El sistema penal en la transición de la dictadura a la democracia

La herencia recibida

Tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, la necesidad y urgencia por normalizar diversos temas y aspectos candentes de la vida pública española eran notorias. Los cambios políticos que se avecinaban, la resolución de los problemas planteados por las nacionalidades históricas del Estado, la inaplazable apertura española al exterior (Carr, 1988), el reconocimiento y legalización de partidos políticos y sindicatos de trabajadores (Bergalli, 1991),

la renovación, depuración y regulación de los aparatos policiales (Ballbé y Giró, 1978; Domínguez Figueirido, 1991; López Garrido, 1988; Muñagorri, 1987; Recasens Brunet, 1989 y 1991), la construcción de una Magistratura democrática (Andrés Ibáñez, 1989), la amnistía a presos políticos y la urgencia por realizar una reforma penitenciaria (Bueno Arús, 1978; Draper Miralles, 1984; García Valdés, 1977; Lurra, 1978; Martí, 1977; Rivera Beiras, 1993 y 1994), entre muchas otras cuestiones no mencionadas aquí, conforman un cuadro que ilustra en torno, precisamente, al contexto en el cual fue edificándose la nueva forma-Estado que se plasmaría en el pacto constitucional.

Desde luego, no faltaron (no podía ser de otro modo) durísimas resistencias al indicado proceso, las cuales fueron opuestas desde aquellos sectores sociales, económicos o militares que añoraban una vuelta al pasado. Baste recordar aquí tan sólo, y como pequeña pero elocuente muestra, los sucesos ocurridos en Madrid en 1977 (en los cuales fueron asesinados varios abogados laboristas por elementos ultraderechistas), o las constantes actividades desarrolladas por diversas “tramas” golpistas que, alentadas desde diversos sectores sociales y políticos comprometidos en la restauración del régimen anterior, intentaron desestabilizar las más sinceras intenciones demócratas de muchos de los gestores de la “transición política”. Y, obviamente, no pueden silenciarse los acontecimientos del 23 de febrero de 1981, en los cuales la legalidad democrática, y con ella la propia forma-Estado social y democrática de derecho, tambaleó como nunca había sucedido en los años precedentes. Sin duda, todo este conjunto de acontecimientos condicionaron muchas de las elecciones que afectaron a la política en general, y a la política criminal y penitenciaria en particular que se iría adoptando en los inicios de la andadura democrática.

La reforma constitucional. Principios para un sistema penal de un Estado social y democrático de derecho

En efecto, la Constitución Española fue promulgada en 1978, adoptando España la forma-Estado *social y democrática de derecho*: el “constitucionalismo social”, aunque de modo tardío respecto de otros ámbitos, había sido inaugurado en España. La Constitución estableció una serie de principios que habrían de orientar la conformación y funcionamiento del sistema de justicia penal del nuevo Estado: los principios de legalidad y de proporcionalidad de las penas, la abolición de la pena de muerte y la tortura, la finalidad resocializadora atribuida a las penas privativas de libertad y la consagración de un amplio catálogo de derechos fundamentales y garantías procesales para todos los ciudadanos, constituyen algunos ejemplos de la incorporación en España de los más modernos principios de actuación de un sistema penal propio de aquella forma-Estado. Con semejantes principios inspiradores, desde comienzos de 1978, se pondría en marcha la operación de reforma penitenciaria que culminaría al año siguiente con la aprobación de la Ley Penitenciaria que impulsó, fundamentalmente, el entonces Director General de Instituciones Penitenciarias, Carlos García Valdés y que será comentada más tarde.

Pese a las importantes novedades incorporadas por la Constitución de 1978, las bases sobre las cuales se asentaba el sistema penal español estaban constituidas por una legislación heredada de épocas pasadas. En efecto, las normas penales, tanto las de carácter sustantivo cuanto las procesales, reflejaban una política criminal orientada por criterios pre-democráticos y autoritarios que reclamaban una profunda reforma que se adaptase a los nuevos tiempos. Algunas medidas tomadas, parecieron encaminarse hacia la esperada transformación: la desaparición del Tribunal de Orden Público y

la inicial reforma procesal-penal efectuada por el primer gobierno del PSOE (en lo referente a la prisión preventiva¹), junto a otras, supusieron decisiones esperanzadoras en aquel camino.

Sin embargo, otras medidas tomadas por entonces pusieron de manifiesto que el iniciado rumbo –guiado por razones jurídicas y por convicciones inequívocamente democráticas– sufriría desviaciones que obedecerían a otras razones, no jurídicas ni menos aún democráticas. El mantenimiento de una jurisdicción que, como la Audiencia Nacional, ponía en cuestión el constitucional principio del juez natural (Moreno Catena, 1990) y fundamentalmente asumía las competencias para enjuiciar comportamientos relacionados con fenómenos de violencia política²; la llamada *contra-reforma* procesal, que volvió a ampliar la duración de la prisión preventiva (retroceso motivado por la construcción de una opinión pública alarmada y alimentada por la derecha política y sus agencias, y ratificada por el mismo Ministro de Justicia que había puesto en marcha la misma *reforma*), todo ello en 1983, son tan sólo algunos ejemplos que ilustran acerca de las indecisiones y contra-marchas de la época.

Junto a ello, la inexistencia de una reforma penal en profundidad, al mantenerse durante veinte años más el llamado *Código Penal de la Dictadura* (que solo logrará ser aprobado en 1995) revela, asimismo, que el derecho (penal y procesal), en su fase de creación, permaneció poco más que inalterable y, en consecuencia, con serias dificultades de adaptación a los mandatos constitucionales que imponía la

nueva forma-Estado que había sido adoptada en aquellos decisivos años.

La paulatina penetración de la “cultura de la emergencia”.

Señala Bergalli (1992) que durante los años de inicio de la andadura democrática, una *nueva racionalidad* fue imponiéndose paulatinamente en España: la *razón de Estado*, como principio orientador de la producción normativa jurídico-penal, comienza a substituir a las *razones jurídicas*. Dicha elección tuvo sus consecuencias sobre el proceso de *creación* del derecho. Los citados Estados democráticos acudieron a la creación de una *legislación de excepción* y a la instauración de unas jurisdicciones de más o menos igual naturaleza para combatir, primero, contra la violencia terrorista, después, contra el tráfico de drogas, posteriormente contra el fenómeno del crimen organizado, más tarde, contra los delitos que atentan contra la libertad sexual, luego contra el fenómeno migratorio.

Se gesta, de este modo, una verdadera *cultura de la emergencia* que ha permitido la interpretación de los modos de convivencia desde un modelo tentativo para mantener el orden social y limitar el conflicto que, provocando consenso, sin embargo deslegitima el Estado de derecho y ataca los fundamentos de las “razones” elaboradas desde el Iluminismo penal a través de una cultura jurídica liberal que dio sostén a la organización social nacida con el capitalismo industrial (Bergalli, 1992). España no fue ajena a los procesos que se están señalando ni, tampoco, los mismos se circunscriben tan

¹ La reforma de los artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que regulaban la duración de aquella institución, comportó la recuperación de la libertad de muchas personas que estaban encarceladas durante prolongados periodos de tiempo, en espera de ser juzgadas.

² En efecto, dos han sido las objeciones que se han planteado sobre el mantenimiento de una institución como la Audiencia Nacional: en primer lugar, que ésta es la “descendiente” directa y continuadora del papel que representaban los

tribunales de orden público franquistas (pues puede ser vista como una agencia dirigida al control de la disidencia política); en segundo lugar, se ha indicado que su posición “central” (su radicación en la capital del Estado español), es incompatible con el principio constitucional del juez natural, el cual indica que la competencia de un tribunal para juzgar a un acusado se ha de determinar por el lugar de comisión del delito, sin “expropiar” esa competencia hacia otros tribunales.

sólo al ámbito de las políticas criminales. En efecto, mientras los citados procesos se estaban verificando, España inició el tránsito hacia los países del denominado *primer mundo*, inmersos éstos en una profunda crisis de sus estructuras de bienestar.

En este sentido, baste recordar el ingreso de España en las Comunidades Europeas, o en la NATO, su adhesión a los *acuerdos de Schengen*, o las decisiones adoptadas por el llamado *grupo de Trevi*. Todo ello ha llevado a España, también, durante estos últimos años, a la necesidad de elaborar un entramado legislativo que se define por la construcción de aquel *discurso (jurídico) de la emergencia*.

Los profundos recortes en la *política social*, unidos al carácter regresivo que supuso la configuración de aquella *cultura de la emergencia*, en el ámbito de la política criminal, dibujan un sombrío panorama en relación con el bienestar social y el respeto por los derechos fundamentales de las personas. El uso cada vez más frecuente de estrategias punitivas para intentar paliar una situación socio-económica profundamente crítica, contradice los postulados de un racionalismo jurídico liberal que, hace unos dos siglos, pretendió diseñar un derecho penal de mínima intervención.

Y todo ello, como se ve, ha repercutido en *el proceso de creación de las normas* propias del control penal en la España de estas dos últimas décadas. Pero también, tal y como se verá más adelante, semejante cuadro fue repercutiendo en los *procesos de interpretación y aplicación del derecho*. Y cabe recordar aquí que aún no estamos analizando el presente, sino el devenir político y político criminal español de la década de 1980. Ahora bien, mientras semejantes procesos se desarrollaban en la vida pública de España, el particular universo carcelario producía su propio estallido interno, implosión que revelaba

la crudeza de una situación heredada y a la que se dio, creemos, una fallida solución. Veamos.

El triunfo de la opción reformista en el ámbito penitenciario (1979)

Conviene recordar ante todo que la reforma penitenciaria se verificó dentro de la dialéctica representada por el binomio *reforma/ruptura* que fue propia también de otros ámbitos de la vida social, política, económica y cultural de los años de la llamada *transición política* a la democracia. Es evidente que, dentro de semejante dialéctica, la opción reformista fue la que finalmente triunfó. Así, y como primera cuestión, es necesario hoy señalar (como en otras ocasiones lo hemos hecho³) que aquella reforma desatendió la gran mayoría de los reclamos expresados por quienes padecían los efectos de una situación carcelaria lacerante y heredera del anterior régimen de la dictadura fascista/franquista. Esto requiere una explicación.

En efecto, la reforma penitenciaria española, plasmada en la aprobación de la LOGP, constituyó una iniciativa que no tuvo en cuenta a los portadores de los reclamos carcelarios que por entonces encontró en el *movimiento social carcelario* una articulación sin precedentes. Se alude con ello, a las reivindicaciones protagonizadas por los grupos, asociaciones, etc. (tanto del interior de la cárcel como de su exterior), quienes, frente a la discriminación que los presos sociales sintieron por la puesta en libertad de los políticos, comenzaron amplias campañas y estrategias de luchas diversas, que merecen ser comentadas para una mejor comprensión de la dialéctica vivida por entonces.

Las campañas por la amnistía a los presos políticos, derivaron, tras la salida de aquéllos en libertad⁴, en importantes reclamos de los presos sociales, quienes tomaron la bandera

³ Al respecto Rivera Beiras (1992; 1996; 1997; 1998).

⁴ En 1976 y 1977 se promulgaron las normas de amnistía a los presos políticos que provocaron la puesta en libertad

de estos. A partir de ese momento, los presos comunes, que pasarán a autodenominarse como presos "sociales", asumirán el protagonismo de la lucha por recuperar la libertad.

de la lucha contra la cárcel. El movimiento anticarcelario pasó entonces a los presos sociales, dado que con la amnistía a los políticos, aquéllos se consideraron injustamente discriminados al “no recibir una segunda oportunidad”. Así nació a fines de 1976 la organización autodenominada como “Coordinadora de Presos en Lucha” (COPEL) y en la misma línea, inmediatamente, la “Asociación para el Estudio de los Problemas de los Presos” (AEPPE), la “Asociación de Familiares y Amigos de los Presos y exPresos” (AFAPE), etc. La amnistía total para los presos sociales sólo fue apoyada por la Confederación Nacional de los Trabajadores (sindicato anarcosindicalista) y la izquierda revolucionaria. Manifestaciones, encierros universitarios, proclamas, editoriales periodísticos, constitución de numerosos grupos solidarios con los reclamos de los presos, constituyen tan sólo algunas muestras de las campañas a las que se alude (Oriol Martí, 1977).

La reforma impulsada por Carlos García Valdés no atendió los reclamos aludidos. En efecto, un repaso de algunas de las opciones legislativas de la que iba a convertirse en la primera Ley Orgánica de la recién estrenada democracia, puede confirmar lo dicho. Antes de proceder a ese análisis, conviene recordar las palabras del propio impulsor de la reforma:

“no puede olvidarse que, en aquel momento histórico de transición política, existía una grave situación de conflictividad en el ámbito de las instituciones penitenciarias, motivado fundamentalmente por una progresiva concienciación de los reclusos en defensa de sus derechos, así como por la discriminación que para aquéllos suponía el otorgamiento de una amnistía a los condenados por la comisión de delitos políticos. La indisciplina era generalizada, y esta situación trascendía cotidianamente a los medios de comunicación (...)” (García Valdés, 1989: 253).

Reformas, contra-reformas y emergencias posteriores

El inicio del alejamiento del ideal resocializador (1989)

Todo cuanto se viene escuetamente describiendo produciría evidentemente sus consecuencias para el universo penitenciario. Ya se ha dicho que la población encarcelada no cesó de aumentar. Junto a ello, algunos datos ilustran en torno al discurrir de los acontecimientos carcelarios de la década de los años de 1980. Desde el punto de vista simplemente arquitectónico, dos fueron las opciones que primaron: a) la aparición de las primeras *cárceles de máxima seguridad*, y b) los planes de construcción penitenciaria de lo que dieron en llamarse *macrocárceles*.

Respecto de la primera iniciativa, es fácil adivinar que su pura proyección y diseño edilicio pone en cuestión cualquier postulado re-

socializador de las penas privativas de libertad. Por cuanto hace a la segunda, diseñada en los últimos tiempos del gobierno Socialista y continuada posteriormente en el del gobierno del Partido Popular, difícil de comprender resulta, desde el prisma de potenciar la construcción de unidades pequeñas (o, incluso, ahondar en la vía de *cárceles abiertas*), que la mejor opción sea aquella que prima las macro-unidades de dos mil reclusos.

Desde el punto de vista de las orientaciones que iría tomando la *Política Penitenciaria*, es obligado mencionar dos aspectos que, entendemos, marcaron el punto de inflexión más alto en relación a la dureza que la misma iba tomando. Aludimos a la elaboración de los primeros *ficheros especiales* para controlar a determinados colectivos de reclusos y al inicio

de la práctica de los traslados y de la *dispersión geográfica* de otros.

En el primer caso, se trata del *Fichero de Internos de Especial Seguimiento* (FIES), el cual consiste en una base de datos informáticos donde –sin cobertura legal alguna– van siendo introducidos los reclusos más conflictivos y/o reivindicativos. La inclusión de éstos en el *Fichero* supone el paso a una drástica reducción de sus condiciones de vida: aislamiento celular constante, requisas y cacheos sistemáticos, prohibición de disfrutar de los beneficios penitenciarios, censura de la correspondencia, traslados constantes de un Centro penitenciario a otro, etc. Esta “modalidad” de cumplimiento de penas privativas de libertad tiene su origen en unas órdenes-circulares (por ejemplo, la número 17/1995) que desarrollan el régimen cerrado previsto en el art. 10 de la Ley Penitenciaria que García Valdés justificara como una “amarga necesidad” para controlar a ciertos sectores de reclusos. Los efectos que hasta la fecha ha provocado semejante régimen, constantemente denunciado como inhumano por las organizaciones de apoyo a presos⁵, ha consistido en la producción de perturbaciones mentales, autolesiones y suicidios de los reclusos afectados por el mismo.

El segundo ejemplo de la “emergencia” mencionada está constituido por la puesta en marcha de la denominada *política penitenciaria de dispersión*, política penitenciaria antiterrorista que criminaliza a los familiares de los presos de ETA, y de otros colectivos, al obligar a aquéllos a trasladarse en ocasiones hasta más de 1000 km de distancia para poder mantener una “comunicación” con los reclusos. Es importante destacar, asimismo, que esta política penitenciaria de dispersión ca-

rece de toda base documental que la articule, además de suponer una flagrante vulneración de la legislación penitenciaria la cual destaca, en todo caso, en relación al lugar de cumplimiento de las condenas, que tal circunstancia ha de evitar el “*desarraigo social*”.

Asimismo, ha de señalarse que ambos ejemplos, constituyen medidas adoptadas a los diez años de aprobarse aquella LOGP (exactamente en 1989) y son ejemplos que ilustran el discurrir carcelario de los años siguientes al inicio de la reforma penitenciaria y acreditan la paulatina penetración en España de la “cultura de la emergencia o excepcionalidad” en materia penitenciaria.

La reforma del Código Penal (1995)

Mientras tanto, en los últimos tiempos del último Gobierno PSOE, comenzaron los debates parlamentarios que llevarían a la aprobación del nuevo *Código Penal de la Democracia* (nCP), tal y como ha sido bautizado. Los reclamos por la superación del anterior *Código Penal de la Dictadura* (aCP) eran a estas alturas (en 1995) unánimes: ¡veinte años de régimen democrático con un Código Penal de la dictadura! Así, aunque en un momento de debilidad política del citado Gobierno, y contemporáneamente a las más importantes revelaciones en torno al “terrorismo de Estado” que afloraban por entonces, fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el nCP, el día 8 de noviembre de 1995, aunque no entraría en vigor hasta el 24 de mayo del año siguiente, como L.O. 10/1995 de 23 de noviembre.

Las discusiones parlamentarias estuvieron marcadas por un duro debate entre los grupos parlamentarios que estaban a favor del proyecto oficial y el único partido que se negó a votar

⁵ Para un conocimiento en profundidad de esta cuestión, puede acudirse al Monográfico publicado en la revista *Panóptico*, nº 2 (1996).

a favor del mismo (Partido Popular) al que, paradójicamente, le ha correspondido después su ejecución. Esa dura confrontación, para cuanto ahora interesa aquí, estuvo escenificada por un tema emblemático: el denominado *cumplimiento efectivo de las penas privativas de libertad*. Ahora bien, es importante recordar hoy, cuando ya han pasado algunos años de aquel debate, que el mismo estuvo siempre atravesado por *nuevas emergencias* que condicionarían el resultado final: a) las *elecciones de política criminal en materia de terrorismo*; b) el *recuerdo de acontecimientos delictivos tristemente famosos que conmocionaron la conciencia social* (y supusieron la recogida de más de 3 millones de firmas que solicitaban profundas restricciones de beneficios penitenciarios para delitos contra la libertad sexual)⁶; y, c) los *compromisos electorales que los partidos políticos habían adquirido* (en un momento ya inmediatamente anterior a las elecciones generales).

No puede negarse que el nCP ha supuesto una importante modernización en no pocas cuestiones que requerían una reforma desde hacía mucho tiempo. La elevación de la mayoría de edad penal o la derogación de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social (pese a que ya estaba reducida prácticamente a cenizas por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional), constituyen ejemplos de lo dicho. Interesa ahora destacar algunos aspectos relativos a la pena privativa de libertad, con el fin de que pueda seguirse el curso reformista que se está aquí describiendo. Cabría enumerar algunas de las siguientes innovaciones del nCP:

- derogación de la institución de la redención de penas por el trabajo;
- introducción de regímenes excepcionales de cumplimiento de penas de prisión, junto al

régimen general de cumplimiento. Esta *penetración de la excepcionalidad penitenciaria*, puede ser vista a través de diversos ejemplos, entre los que cabría citar los siguientes:

a) el paradigmático art. 78 nCP el cual, atendida ahora la “peligrosidad” del infractor, permite calcular sus posibles beneficios penitenciarios (permisos de salida, libertad condicional), sobre la suma total de condenas, en lugar de aplicarse las reglas *ordinarias* de acumulación jurídica de las mismas.

b) También puede mencionarse el nuevo sistema para la concesión de la libertad condicional. En efecto, frente al *régimen general* que prevé su concesión cuando el penado haya extinguido las 3/4 partes de la condena (además de hallarse en tercer grado de clasificación, tener buena conducta y un pronóstico favorable de reinserción), se establece ahora que, *excepcionalmente* (cfr. art. 91 nCP), se podrá conceder la libertad condicional a quienes hayan cumplido las 2/3 partes de la condena “siempre que hayan desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales”.

Este nuevo sistema de cumplimiento, es-cuetamente descrito, permitió ya entonces, tal y como destacara Muñagorri, “alcanzar un tiempo máximo de cumplimiento de treinta años (art. 76.1.b) duración que además puede ser efectiva en base a las previsiones del art. 78”. Semejante duración de la pena, agrega el citado autor, “era, con la legislación derogada, prácticamente inalcanzable” (1997: 4).

Además, este autor, a través de analizar los ejemplos referentes a la nueva penalidad de los delitos de robo con violencia e intimidación y contra la salud pública –precisamente, las dos categorías que proporcionan la clientela carcelaria–, demuestra que “se desvanecen determinadas afirmaciones sobre la generali-

⁶ Todo ello como reacción frente a un triple secuestro, violación y asesinato de unas niñas.

zada benignidad de la nueva regulación legal”, lo cual le lleva a concluir que el nCP produce un “incremento regresivo de la complejidad penal” (Muñagorri, 1997). Dos interrogantes ya se planteaban entonces:

a) ¿Se ha perdido una ocasión histórica de avanzar hacia una superación (o cuanto menos, una limitación) en el empleo de la opción custodial?; y,

b) ¿Es posible entonces concluir pensando que el *Código Penal de la Democracia* sea, desde el punto de vista del cumplimiento de penas privativas de libertad, notoriamente más duro que el *Código Penal de la Dictadura*?

Como se verá más adelante, otras reformas penales aún endurecerían mucho más cuanto acaba de decirse.

La reforma del Reglamento Penitenciario (1996)

Antes de concluir esta sección, es preciso hacer mención de la aprobación en 1996 del nuevo Reglamento Penitenciario. Éste ha derogado en su totalidad al anterior, tratándose por tanto de una regulación completamente nueva y que debe adecuarse, claro está, al nCP; no en vano han entrado en vigor, ambos cuerpos normativos, el mismo día.

En primer lugar, ha de llamarse la atención ante un hecho de suma gravedad: *la inmensa mayoría de materias que afectan a la regulación de la privación de un derecho tan fundamental como es la libertad, continúa regulándose en España en normas que carecen de rango legal*. El interrogante que surge, es evidente: ¿dónde está el respeto por la garantía ejecutiva derivada del principio de legalidad? (la cual obliga –como exigencia del Estado de Derecho– a que la forma, el modo, en el cual se cumplan las penas privativas de libertad, se adecue a lo establecido por normas de *rango legal*).

En segundo lugar, ha de cuestionarse (también en este capítulo de objeciones a la técnica

“legislativa”) la imprevisión de la tipificación de las acciones que puedan dar lugar a faltas disciplinarias. Continúa así, veinte años después, la curiosa “técnica legislativa” de regular –por Ley– las sanciones que puedan imponerse por la comisión de unas faltas que se regulan –por vía reglamentaria– en un texto derogado (como es el reglamento Penitenciario de 1981 reformado en 1984). La “atención” que el problema penitenciario ha merecido, no puede ser más tristemente elocuente.

Más allá de estas objeciones, pueden sin duda señalarse otras tanto o más graves. Para no extendernos en toda una serie de materias, mencionaremos tan sólo dos que son particularmente graves.

La primera se refiere al intento de “legalizar” (obsérvese bien, por vía *reglamentaria*) al régimen del llamado *Fichero de Internos de Especial Seguimiento* (FIES), que permite la aplicación dilatada en el tiempo de un duro régimen de aislamiento.

La segunda cuestión, se relaciona con el espinoso tema de la libertad condicional para los presos enfermos terminales. Por una parte, el art. 92 nCP establece que se podrá conceder la misma para quienes, “según informe médico, sean calificados como enfermos muy graves con padecimientos incurables”. Pero se ha de tener en cuenta, ahora, que por vía reglamentaria se añade un *plus* en los requisitos para obtener tal libertad: en efecto, tal y como establece el art. 104.4 del RP, se ha de apreciar, además, una “dificultad para delinquir” y la “escasa peligrosidad” del sujeto. Ello supone el intento, nuevamente, de dar carta de naturaleza a lo que hasta ahora, eufemísticamente, algunos Jueces de Vigilancia Penitenciaria denominaban como “autonomía funcional” del recluso. Semejante expresión significaba –en la práctica forense– que mientras el deterioro en la salud de los presos enfermos no hubiera alcanzado un estadio determinado (medido en su capacidad de moverse por sí mismo, realizar

sus mínimas necesidades vitales e higiénicas, etc.), no se producía la excarcelación. Tan sólo cuando el avance de las enfermedades ocasionara un deterioro significativo que impidiese al preso su capacidad de autonomía, la excarcelación se ponía en marcha. Ahora, semejantes variables han sido elevadas a la categoría de *norma*, eso sí, *reglamentaria*.

La contra-reforma penal, procesal y penitenciaria (2003)

Para terminar este apartado conviene, desde el punto de vista político criminal, mencionar al menos la tendencia que marcan las reformas realizadas por el Gobierno del Partido Popular en España en el año 2003, especialmente la realizada a través de la Ley Orgánica (LO) 7/2003, de 30 de junio, también denominada como de “medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”, que modifica al Código Penal, a la LO del Poder Judicial, a la LO General Penitenciaria y a la Ley de Enjuiciamiento Criminal. De entre las diferentes reformas se destacan las siguientes:

a) Elevación de las penas privativas de libertad hasta los 40 años argumentando que “existen determinados delitos que por su especial gravedad, la naturaleza del bien jurídico lesionado, la reincidencia con que los cometen sus autores, así como por el hecho de que puedan llevarse a cabo por bandas organizadas con el único fin de subvertir el orden constitucional, alterar gravemente la paz pública o atemorizar con estos fines a los habitantes de una población o a los miembros de un colectivo social, político o profesional, exigen una respuesta más contundente del ordenamiento jurídico penal.” (preámbulo de la LO 7/2003). Esta medida supuso una forma encubierta de consagrar una penalidad perpetua, no aceptada constitucionalmente en España, si bien en el momento que se escribe este texto se está proponiendo nueva reforma

penal por la que se introduciría la denominada “cadena perpetua revisable”. Asimismo, pone en entredicho el principio resocializador de las penas privativas de libertad, única finalidad de la pena admitida por el artículo 25.2 de la Constitución española. Con la pretendida reforma queda así afectada la Ley sustantiva.

b) Recorte en la aplicación de beneficios penitenciarios para ciertas categorías de delitos, medida que se opone frontalmente al principio de “individualización científica”, consagrado en la Ley Penitenciaria que obliga a que el tratamiento penitenciario sea personal, caso por caso, prohibiéndose toda consideración que utilice “categorías” o tipologías” de personas o de delitos. Se introduce en nuestro ordenamiento el denominado “periodo de seguridad” (en art. 36 del Código Penal) por el cual, en determinados delitos de cierta gravedad, el condenado no puede acceder al tercer grado de tratamiento penitenciario hasta que haya cumplido la mitad de la pena impuesta. Por otro lado, esta reforma establece que el cómputo de los beneficios penitenciarios, los permisos de salida, la clasificación en tercer grado y para la libertad condicional se tendrá en cuenta la totalidad de las penas impuestas en las sentencias, en delitos especialmente graves. A través de esta reforma queda así afectada la Legislación penitenciaria.

c) Creación de Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria en la sede de la Audiencia Nacional, con la finalidad de que estos se encarguen del seguimiento de las condenas impuestas a los condenados por aquélla, estableciendo, además, que en todo caso, la competencia de estos Juzgados Centrales será preferente y excluyente cuando el penado cumpla también otras condenas que no hubiesen sido impuestas por la Audiencia Nacional. Esta reforma plantea graves problemas:

- Significa una clara “desconfianza” hacia una pieza clave del Poder Judicial: hacia los Jueces de Vigilancia Penitenciaria. Cuestión

que ya fue planteada, además, en el XVIII Congreso de Jueces para la Democracia, celebrado en julio de 2003. El propio secretariado de Jueces para la Democracia, en fecha 15 de septiembre de 2003 publica *La defunción del pacto de Estado para la reforma de la Justicia*. En este texto se destaca de esta nueva reforma que “un órgano judicial no puede nacer porque las decisiones de un juez no gusten”⁷.

- Plantea una imposibilidad de aplicación de la Ley General Penitenciaria infringiéndose el “principio de inmediación” que preside sus actuaciones, ¿cómo podrá cumplir un Juez de Vigilancia de la Audiencia Nacional este principio, si desde Madrid tiene que vigilar el cumplimiento de una pena en cárceles muy alejadas de su sede judicial?

- Imposibilidad de cumplir las obligaciones impuestas tanto por la Ley de Enjuiciamiento Criminal como por la Ley General Penitenciaria, concretamente la obligación de visitar semanalmente los centros penitenciarios. La reforma anuncia afecta así a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- Endurecimiento en la previsión legal y en la aplicación de la prisión preventiva, estableciéndose un límite mínimo para acordarla. Así, por norma general, esta medida quedó excluida en los casos en los que la pena prevista no superara los dos años de prisión. Se pretendió objetivar los fines que justifican su imposición, pero se siguieron manteniendo las justificaciones de la anterior regulación: antecedentes del imputado -hoy antecedentes policiales del imputado, alarma

social, frecuencia de ese tipo de delitos, circunstancias del hecho, que dicho sea de paso ayudan en la generación de la alarma social. Esta configuración provoca, pues se mantiene en la actualidad, una oposición frontal con la doctrina sentada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional en materia de prisión preventiva, pasando de ser una medida excepcional a convertirse en regla general. La reforma supuso un importante aumento de las presencias carcelarias. La aplicación de una medida tan drástica supone un atentado a principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1978, el derecho a la libertad, artículo 17, y el derecho a la presunción de inocencia del artículo 24. Quedando así afectada sustancialmente la Legislación procesal.

- Expulsión del territorio español de todos aquellos extranjeros que cometan delitos, tal medida ha supuesto ahondar en la criminalización de la inmigración extra-comunitaria, contribuyendo a la creación de la “Europa fortaleza” y suponiendo una vulneración del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de origen, consagrados en la Constitución de 1978. Queda así afectada con la reforma la Legislación en materia de extranjería.

Resulta evidente que estas reformas suponen la afectación de los cinco grandes pilares de un sistema penal propio de un Estado social y democrático de derecho; en efecto, se reforma el ordenamiento penal, procesal, judicial, penitenciario y la legislación de extranjería⁸.

⁷ Ver <http://www.elpais.es>.

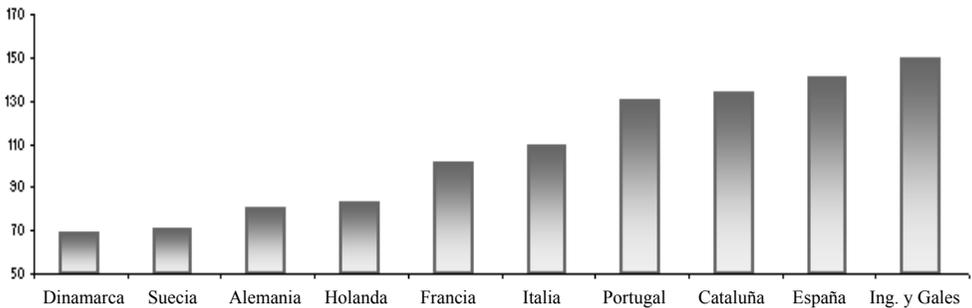
⁸ Estas medidas recibieron la crítica de numerosos colectivos progresistas y defensores de los derechos humanos. En contra de las mismas se pronunciaron (con sendos manifiestos, comunicados, ruedas de prensa, jornadas universitarias, etc.), al menos, el colectivo de Jueces para la Democracia, la Unión Progresista de Fiscales, diversos profesores de Universidades españolas, la Asociación Catalana de Juristas Demócratas, numerosos Colegios de

Abogados del Estado español, el Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, la Asociación PreSOS de Galicia, la Asociación Salhaketa de Apoyo a Presos de Euskadi, la Asociación de Seguimiento y Apoyo a Presos/as de Aragón, la Asociación Apoyo de Madrid, la Coordinadora de Solidaridad con las Personas Presas y muchos otros colectivos cuya mención expresa sería muy extensa.

El Gobierno de la cárcel a través de “normas menores”: instrucciones y circulares administrativas

Para finales del año 2012 se puede apreciar que España es el segundo país europeo con mayor hacinamiento en sus cárceles con casi 140 presos por cada 100 plazas, sólo superado por Inglaterra y Gales (alrededor de 150). El siguiente gráfico (de fines de 2012) es elocuente al respecto.

Gráfico 1. Población reclusa por cada 100.000 habitantes



(Fuente: http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/1_pob.html)

Las formas/formalidades que se han seguido para regular el sistema penitenciario español distan bastante de lo que podría suponerse en un Estado de Derecho como se proclama España. Así, más allá de las reformas legales que se ha estado describiendo en los apartados anteriores a través de leyes y/o leyes orgánicas, el verdadero gobierno de las prisiones españolas no ha pasado por decisiones o acuerdos adoptados en el seno de la Democracia formal de un Estado, el

Parlamento, sino que han sido tomadas por la Administración penitenciaria quien, a través de Instrucciones y Circulares, ha ido modelando, y modulando, la ejecución de la penalidad en nuestro país hasta llegar a la realidad de nuestras actuales cárceles.

Así, desde la modificación del Código Penal de 1995 se destacan las siguientes, diferenciándolas entre la administración penitenciaria estatal y la administración penitenciaria catalana⁹:

⁹ Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene transferidas las competencias en materia de ejecución penitenciaria desde 1983.

Tabla 1

Año	Número de Instrucciones aprobadas	Materias reguladas
1996	3	Aspectos de desarrollo del Reglamento Penitenciario y arrestos de Fin de Semana
1997	3	Cuestiones laborales de los empleados públicos penitenciarios
1998	5	Aspectos de la sanidad de la sanidad penitenciaria, horarios y funcionamiento de los funcionarios y escuelas infantiles en prisión
1999	6	Regulación de las investigaciones en el ámbito penitenciario, aspectos de la sanidad penitenciaria y productividad y rendimiento en el servicio
2000	3	Ámbito alimenticio y funcionamiento del trabajo social en prisión
2001	9	Lotes higiénicos, asistencia jurídica a funcionarios, programa de intercambio de jeringuillas, inserción laboral a reclusos, accidentes laborales de internos, visitas a internos hospitalizados, documentación personal de internos que ingresan en un centro penitenciario
2002	3	Expedición y retirada de carnet profesional del personal funcionario o laboral y comunicación de traslados para extradición y de salidas hospitalarias
2003	6	Ayudas asistenciales a internos, documentación sanitaria y programación de actividades en los centros penitenciarios
2004	0	
2005	11	Cumplimiento de condenas y régimen disciplinario, conducción de internos, guardias médicas, accidentes laborales de internos, prevención de suicidios y trabajo social en prisión
2006	13	Atención primaria sanitaria, visitas de abogados, integración penitenciaria de personas transexuales, comunicaciones a Inspección Penitenciaria, lotes higiénicos, cuestiones laborales de funcionarios e incentivación de actividades
2007	17	Sistema de videoconferencia, intervención de organizaciones o entidades en el ámbito penitenciario, implantación del Sistema de Identificación Automatizado, confesiones religiosas, clasificación y destino de penados, informes sanitarios, correo electrónico e <i>internet</i> , lotes higiénicos, peculio de ausentes y fallecidos, Indulto particular, sujeciones mecánicas y productos farmacéuticos
2008	2	Cuestiones laborales y uniformes de funcionarios

2009	7	Asignación de servicios a funcionarios/as, programa de gestión interior de centros, conducciones a órganos judiciales y hospitales y criterios en la adjudicación de viviendas de Instituciones Penitenciarias
2010	5	Cuestiones laborales de funcionarios, gestión de Trabajos en beneficio de la Comunidad de delitos contra la seguridad del tráfico y Periodo de Seguridad
2011	20	Drogas, personas mayores, agresores por violencia de género, pena de localización permanente en centro penitenciario, medidas de seguridad para Internos de Especial Seguimiento, Código Deontológico de funcionarios, protocolo de acogida al ingreso, normas de régimen cerrado, programa de normalización de conductas y medidas de seguridad
2012 (diciembre)	2	Permisos de salida y salidas programadas e intervención de organizaciones y entidades en el ámbito penitenciario

(Elaboración propia)

Tabla 2. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Cataluña)

Año	Número de Instrucciones aprobadas	Materias reguladas
1999	2	Asistencia jurídica al personal de la Administración y evaluación y motivación continuada
2000	0	
2001	4	Voluntariado, intervención en régimen cerrado y registros de celdas
2002	1	Relación laboral especial en prisión
2003	3	Programa de intercambio de jeringuillas, permisos de salida y quebrantamiento de condena y cumplimiento íntegro (L.O. 7/2003)
2004	6	Ayudas económicas a internos/as, libertad condicional, traslados urgentes y situaciones de agresividad sobrevenida en unidades psiquiátricas penitenciarias
2005	5	Asistencia religiosa, régimen de vida en semilibertad, internamiento en centro de deshabituación y pena de localización permanente
2006	4	Gestión de los talleres artísticos, programa de idiomas y telefonía móvil en las secciones abiertas
2007	0	
2008	3	Cuestiones laborales del personal, control del personal autorizado en el acceso y registros y medios de control
2009	3	Vida de las personas transexuales en prisión, documentación de los internos a su ingreso y evasiones, no ingresos o reingresos

2010	6	Derecho de información, intervención en violencia de género, medidas de protección a las víctimas, objetos autorizados y prohibidos y equipos informáticos o electrodomésticos
2011	2	Extranjería y Código ético de los profesionales
2012 (diciembre)	1	Libertad Condicional

Cualquier lector podrá observar como las materias que acaban regulándose por esta vía administrativa (ni siquiera legal o reglamentaria) son de diversa índole. Probablemente el hecho más destacable de todo ello, y sin duda el más sangrante, es descubrir cómo algunos de los ámbitos de este modo gobernados están afectando directamente a derechos fundamentales previstos y protegidos por nuestra Constitución, que de esa forma se ven mermados, cuando no vulnerados de las garantías, por un ordenamiento “no al uso”, pero sí *de facto*, en un Estado Constitucional y Derecho.

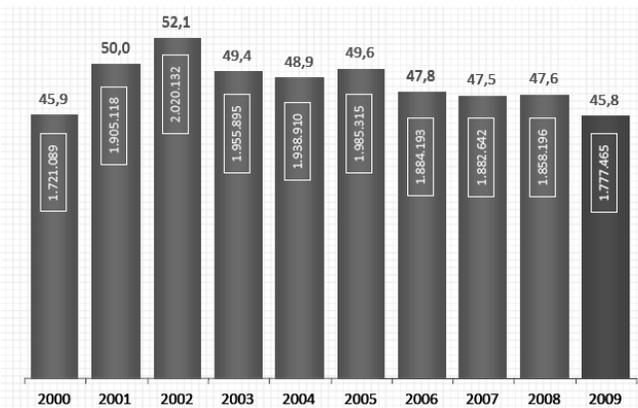
- No puede obviarse en este análisis que, además, en nuestro país:
 - La prisión se convierte en la sanción penal por excelencia.
 - Se olvidan o marginan las medidas alternativas a la pena privativa de libertad.

- Deviene evidente la necesidad de incrementar la inversión en construcción de nuevos y mayores centros penitenciarios.
- Es fácilmente imaginable un escenario de crecimiento del encarcelamiento de determinadas franjas de la población, como paradigmáticamente puede suceder en caso de extranjeros extra-comunitarios.
- La finalidad de la pena se torna abiertamente neutralizadora, incapacitadora e inoquizadora, apostándose claramente por la prevención especial negativa en lugar de la positiva (única amparada por la Constitución).

Realizada esta breve enumeración, no puede sino destacarse que, por otro lado, España presenta una de las tasas de criminalidad más bajas de Europa que de ningún modo se comparece con la tasa de encarcelamiento que se mostró anteriormente.

Gráfico 2. Tasa anual comparada de criminalidad

TASA ANUAL DE CRIMINALIDAD. Delitos y faltas por 1000 habitantes

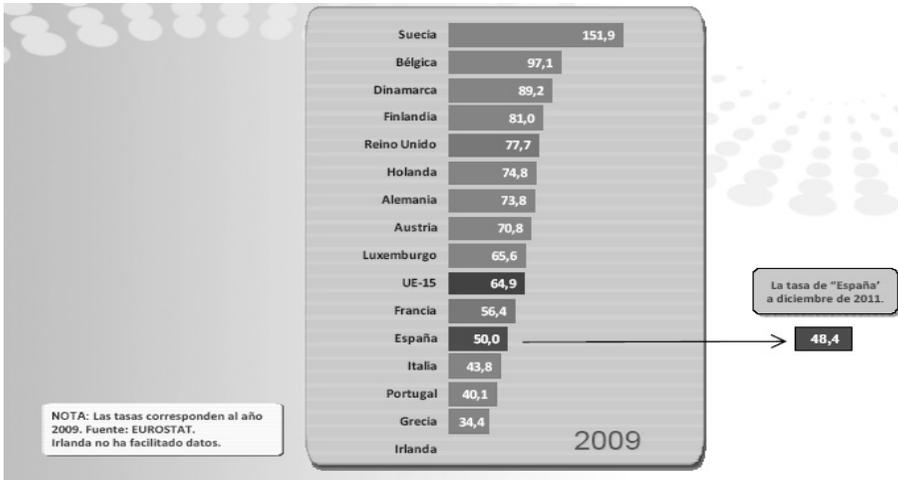


(Evolución de la criminalidad, balance 2009, Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio de Interior)

Como puede comprobarse en el gráfico de la última década, la tendencia de la criminalidad oficialmente registrada es de tendencia exactamente contraria a la que es propia de los índices de encarcelamiento. En efecto, mientras estos últimos no dejan de aumentar, la tasa de delincuencia presenta un signo li-

geramente descendente como también puede apreciarse en los dos últimos años. El mito de que la cárcel aumenta debido al aumento de la criminalidad, queda así desvelado en su falta de comprobación empírica, la cual muestra justo lo contrario.

Gráfico 3. Tasa de Criminalidad Comparada Infracciones penales por cada 1000 habitantes



(Evolución de la criminalidad, balance 2011, Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio de Interior)

Demografía y subjetividad carcelaria

En este apartado trataremos de mostrar de quién estamos hablando, ¿quiénes son nuestros presos/as?

A diciembre de 2012 en España había una población encarcelada total de casi 70.000 presos/as:

Tabla 3. Distribución de la población reclusa por sexo

Género	Total	%
Hombres	63.372	92,38
Mujeres	5.225	7,62
Total	68.597	100

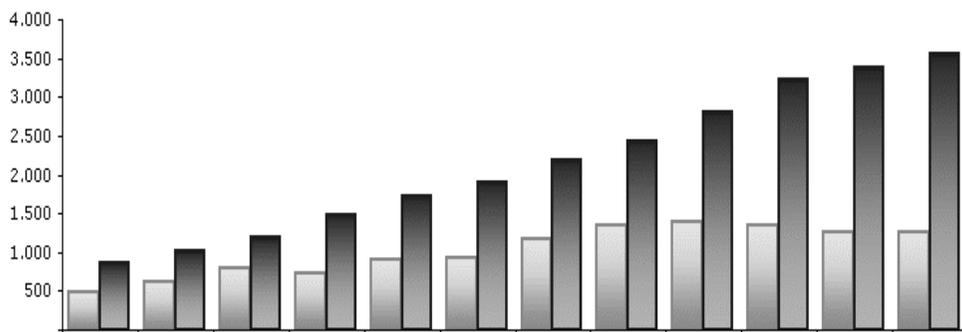
(<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/porta/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2012&mm=1&tm=GENE&tm2=GENE>, consultada el 19 de febrero de 2013). De los cuales deben tenerse presente la tasa de extranjeros.

Tabla 4. Distribución de la población reclusa extranjera

Género	Total	%
Hombres	21.086	92,11
Mujeres	1.807	7,89
Total	22.893	100

(<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2012&mm=1&tm=EXTR&tm2=GENE>, consultada el 19 de febrero de 2013)

De esta tabla evolutiva de los años 2000 a 2011 en relación a las prisiones catalanas puede deducirse la tónica de aumento de la población extranjera en prisión:

Gráfico 4

Extranjeros	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Preventivos	496	625	798	724	905	937	1.178	1.343	1.402	1.349	1.259	1.258
% Preventivos	36,80%	37,88%	39,86%	32,80%	34,48%	32,96%	35,05%	35,63%	33,40%	29,52%	27,10%	26,11%
Penados	852	1.025	1.204	1.483	1.720	1.906	2.183	2.426	2.796	3.221	3.387	3.560
% Penados	63,20%	62,12%	60,14%	67,20%	65,52%	67,04%	64,95%	64,37%	66,60%	70,48%	72,90%	73,89%
Total extranjeros	1.348	1.650	2.002	2.207	2.625	2.843	3.361	3.769	4.198	4.570	4.646	4.818
% extranjeros	22,00%	25,77%	29,76%	31,70%	34,78%	35,31%	38,06%	40,83%	42,81%	43,42%	44,25%	45,83%

(http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/8_pob.html, consultada el 19 de febrero de 2013)

Del total de los presos/as en España a diciembre de 2012, 56.109 se encontraban como penados/as y 10.938 como preventivos/as:

Tabla 5. Población reclusa penada por grupos de edad

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Penados)	510	29	539
De 21 a 25 años (Penados)	5.372	368	5.740
De 26 a 30 años (Penados)	8.303	676	8.979
De 31 a 40 años (Penados)	18.108	1.386	19.494
De 41 a 60 años (Penados)	18.009	1.547	19.556
De más de 60 años (Penados)	1.627	113	1.740
No Consta (Penados)	52	9	61
Totales	51.981	4.128	56.109

(<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2012&mm=1&tm=EDAD&tm2=GENE>, consultada el 19 de febrero de 2013)

Tabla 6. Población reclusa preventiva por grupos de edad

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Preventivos)	572	41	613
De 21 a 25 años (Preventivos)	1.442	155	1.597
De 26 a 30 años (Preventivos)	1.629	152	1.787
De 31 a 40 años (Preventivos)	3.350	362	1.712
De 41 a 60 años (Preventivos)	2.686	290	2.976
De más de 60 años (Preventivos)	234	9	243
No Consta (Preventivos)	15	1	16
Totales	9.928	1.010	10.938

(<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2012&mm=1&tm=PREV&tm2=GENE>, consultada el 19 de febrero de 2013)

Como podrá apreciarse, la tipología delictiva en España, y así ha sido históricamente en nuestro país, está asociada a conductas relacionadas contra el patrimonio y el orden socioeconómico y delitos contra la salud pú-

blica. Dicho esto, cabe destacar el aumento en los dos últimos años de los delitos relacionados con la violencia de género y contra la seguridad del tráfico vial (tras su introducción como conducta típica en el Código Penal).

Así, de los casi d 70.000 presos/as en España en diciembre de 2012, 20.762 lo estaban por delitos contra el Patrimonio y el orden socioeconómico; 14.520 por delitos contra la

Salud Pública y, en tercer lugar se encontraban los delitos y faltas de Violencia de Género que tenían encarcelada a una población de 3.901.

Tabla 7

	Hombres	Mujeres	Total
Homicidio y sus formas	3.358	231	3.589
Lesiones	2.450	147	2.597
Contra la Libertad	841	61	902
Contra la Libertad Sexual	2.955	62	3.017
Contra el Honor	1	0	1
Delitos y Faltas de Violencia de Género	3.882	19	3.901
Contra las Relaciones Familiares	173	6	179
Contra el Patrimonio y el orden socioeconómico	19.541	1.221	20.762
Contra la Salud Pública	12.550	1.970	14.520
Contra la Seguridad del Tráfico	1.187	24	1.211
Falsedades	814	89	903
Contra la Administración y Hacienda Pública	177	11	188
Contra la Administración de Justicia	673	72	745
Contra el Orden Público	1.995	113	2.108
Resto de Delitos	757	63	820
Por Faltas	110	13	123
No Consta Delito	3	1	4
Totales	51.467	4.103	55.570

(<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html?r=m&adm=TES&am=2012&mm=1&tm=TIP1&tm2=GENE>, consulta el 19 de febrero de 2013)

Conclusiones

El panorama descrito a lo largo de este texto no parece nada halagüeño en lo que a defensa de derechos fundamentales y condiciones dignas se refiere en el ámbito estrictamente penitenciario. Tan sólo con lo relatado hasta estos momentos se destacan que las consecuencias de todo ello son múltiples: se impide una vida en mínimas condiciones de desarrollo, sin espacio vital en las propias celdas, vulnerando

así lo establecido en el art. 19 de la Ley Penitenciaria (derecho a la celda individual). Esta vulneración ha sido ya considerada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como un “trato inhumano o degradante” en sentencia de julio de 2009, *Izet Sulejmanovic* contra Italia. Se imposibilita el desarrollo adecuado de las diferentes actividades que se establecen en la legislación penitenciaria como actividades de

tratamiento; situación de precariedad laboral en los talleres productivos; proliferación y aumento de los episodios de violencia que se suceden en el interior de las prisiones, como, incluso, de los suicidios de los presos, o un incremento de la desadaptación social debido a un predominio de la disciplina por encima del tratamiento (lo cual puede constatarse con una simple observación a la distinta cantidad de funcionarios de uno y otro sector, como se indica en el cuadro siguiente).

No pueden obviarse las afectaciones que este ámbito ha tenido, sin lugar a dudas, la

crisis económica en la que se encuentra inmersa España que ha provocado no sólo recortes en el ámbito del tratamiento (programas y actividades que deben suspenderse por falta de medios (culturales, de deshabitación, psiquiátricas...), prisiones cuya construcción se suspende o no se inauguran, sino también en cuanto al personal del que se dispone. En la actualidad, para desarrollar sus funciones la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias cuenta, a 31 de diciembre de 2011, con 25.477 trabajadores entre los distintos cuerpos de funcionarios y el personal laboral:

Tabla 8

Personal	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias	Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo	Total
Funcionario	22.823	455	23.278
Laboral	2.153	46	2.199
Total	24.976	501	25.477

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Internos a 31 diciembre	41.131	44.924	48.645	51.272	52.747	55.049	57.725	63.517	65.563	63.314	59.975
Efectivos funcionarios	17.926	18.406	18.918	19.390	19.276	19.748	20.358	21.271	22.383	23.190	23.278
Efectivos laborales	1.751	1.685	1.793	1.732	1.780	1.828	1.942	1.985	2.049	2.132	2.199
Total efectivos personal	19.677	20.091	20.711	21.122	21.056	21.576	22.300	23.256	24.432	25.322	25.477
Ratio interno / empleado	2,09	2,24	2,35	2,43	2,5	2,55	2,59	2,73	2,68	2,5	2,35

(http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2011_acc.pdf: consultada a 19 de febrero de 2013)

Ejemplo de ello son las últimas manifestaciones del actual Secretario de Estado de Seguridad, Ignacio Ulloa, quien ha planteado en la Comisión del Interior del Congreso “la posibilidad de que vigilantes privados sustituyan no sólo a policías y a guardias civiles

sino también a funcionarios de prisiones ante la escasez de empleados públicos y ante la imposibilidad económica, según indicó, de llevar a cabo la oferta de empleo público que sería necesaria”.¹⁰ De hecho, según especifica el Informe general de 2011 de la Secretaría

¹⁰ Ver http://politica.elpais.com/politica/2012/06/28/actualidad/1340902553_444856.html, consultada el 3 de julio de 2012.

General de Instituciones Penitenciarias se establece que el presupuesto para gasto en personal para el ejercicio de 2011 se vio reducido en 36.929,15 miles de euros con respecto al presupuesto de 2010 (p. 269).

Sin embargo, ello no ha sido óbice para que se siguieran subvencionando a determinadas

asociaciones/fundaciones que trabajan en el ámbito penitenciario. El importe total liquidado en el ejercicio 2012 en este concepto es de 471.959,90 euros. En el cuadro siguiente se recogen individualizado cada uno de los beneficiarios:

Tabla 9

Beneficiarios de las Subvenciones	Importe
Asociación Recreativo Cultural de Criminólogos del Principado de Asturias	8.500,00
Fundación Diagrama de Intervención Social	12.940,00
Fundación Manantial	14.911,80
Asociación Para La Promoción E Inserción Profesional "APIP"	7.700,00
Fundación Padre Garralda. Horizontes Abiertos	26.082,60
Asoc Aliad-Ultreia	4.800,00
Asociación Dual	6.300,00
Obra Mercedaria De Valencia	6.519,30
Unión para la Integración Social de Colectivos Desfavorecidos de Andalucía (UNICODESA)	6.300,00
Colegio de Psicólogos de Galicia	4.200,00
Fundación de la U.A.M. F.U.A.M.	750,00
Asociación Penitenciaria Concepción Arenal	600,00
Previo Asociación de Profesionales para la Prevencion de la Violencia	4.250,00
Asociación Reto a la Esperanza. Santander	2.800,00
Stop Accidentes	2.800,00
Asociación Aspacia para la Convivencia	1.800,00
Asociación Colectivo La Calle	3.500,00
TOTAL	471.959,90

(ver. Informe General 2011 Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, cap. 7)

Finalmente, deben destacarse las nuevas reformas anunciadas por el gobierno de España en la actualidad enmarcadas en un paquete de medidas de reforma del Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana que, muy brevemente, pasamos a anunciar: la introducción como sanción penal

de la denominada "pena perpetua revisable" para determinados delitos; modificación del Capítulo II, Título XXII CP que regula los delitos de orden público, considerando un agravante del delito de "desobediencia a la autoridad" el hecho de que ésta se produzca en el desarrollo de una manifestación o concentración; la inclusión de la "resistencia pacífica"

dentro del delito de “atentado a la autoridad”; introducción entre las “modalidades de acometimiento” (ataque violento dirigido contra un policía), las amenazas y comportamientos intimidatorios o lanzamiento de objetos peligrosos; inclusión como “delito de integración en organización criminal” la convocatoria de concentraciones violentas por Internet; o la consideración como “delito de desorden público” los supuestos en los que se penetre en establecimientos públicos o se obstaculice el acceso a los mismos, ampliándose la cuantía de los daños no sólo a los que se produzcan en establecimientos, sino también a los que se deriven por la interrupción de cualquier servicio público. Merecedor de mención resulta el uso desmesurado que se ha realizado desde el ámbito jurisdiccional de la prisión preventiva que, como se vislumbra en nuestra legislación penal debiera ser impuesta para casos excepcionales, materializándose así el principio de subsidiariedad de la medida tal y como establece nuestra legislación vigente y la innumerable jurisprudencia al respecto.

Es evidente que cuanto meramente se ha enunciado en este texto revela una preocupante deriva hacia un Estado que, desde el punto de vista de sus agencias del Sistema penal, está mostrando su cara más autoritaria en momentos de serios recortes económicos,

de pérdida de derechos civiles, económicos y sociales de una ciudadanía que, harta del expolio al que se ve sometida, expresa un descontento que es atajado y reprimido por las agencias de ese Sistema penal. Hace ya años que investigadores profesores universitarios, organizaciones de derechos humanos y colectivos de profesionales del derecho, vienen alertando sobre el constante recurso a un aumento de la penalidad que ha situado hace tiempo a España en el primer lugar de la Unión Europea en índices de encarcelamiento. Junto a ello, las reformas de los últimos años del Código penal, legislación procesal, penitenciaria, de extranjería, policial y judicial, han supuesto el trastocamiento de las normas penales principales consensuadas en la época de la “transición política a la democracia”. Dicho fenómeno es el propio de la llamada “cultura de la emergencia y de la excepcionalidad penal” de triste fama y recuerdo y que, en otros ámbitos y en otros tiempo no lejanos, había sido empleado para el combate contra manifestaciones de violencia política y de terrorismo. Ello pone en entredicho y socava claramente los fundamentos de un Estado Social y Democrático de Derecho, heredero de la tradición del constitucionalismo social, actualmente en franca demolición.

Bibliografía

Alonso De Escamilla, A.: *El Juez de Vigilancia Penitenciaria*, Ed. Civitas. Madrid, 1985.
Andrés Ibañez, P.: “Jueces y Administración de Justicia: un panorama de la cuestión judicial española”, en Bergalli R. y Marí, E.: *Historia ideológica del control social (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, PPU, Barcelona, 1989.

Asensio Cantisan, H.: “El Juez de Vigilancia Penitenciaria”, en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 237, 1987, pp. 9-16.

Ballbe y Giro, M.: *Las fuerzas del orden público*, Dopesa, Barcelona, 1978.

Baratta, A.: “Principi dei diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale”, en *Dei delitti e delle pene*, 1985, 3, pp. 443-474.

- : “Viejas y nuevas estrategias en la legitimación del derecho penal”, en *Poder y Control*, 1986, núm. 0, pp. 77-92.
- : *Resocialización o Control Social. Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado*, Universidad del Saarland, República Federal de Alemania, 1993.
- Bergalli, R.:** “Ideología de la resocialización-La resocialización como ideología. La situación en España” en *Papers d’Estudi i Formació*, núm. E/1 1987, pp. 51-66.
- : “Forma-Estado, Formas del Derecho y Cuestiones de la Democracia: un caso para el análisis”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, pp. 169-190.
- : “Razones jurídicas y Razón de Estado (en España y Latinoamérica)”. Ponencia presentada a la 3ª. Sesión del IV Congreso Español de Sociología, Grupo de Trabajo nº 21, “Sociología Jurídica”, Madrid, 24 a 26 de septiembre, 1992a.
- : “Resocialización y medidas alternativas. Extravíos conceptuales, políticas sinuosas y confusiones piosas en las prácticas penitenciarias de España y Cataluña”. Ponencia presentada en las Jornadas sobre el Cumplimiento de las Penas, Lérida, 1 y 2 de marzo de 1991, 1992b.
- : “¡Esta es la cárcel que tenemos... (pero no queremos)! Introducción”, en I. Rivera: *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*, J. M. Bosch, Barcelona, 1992c.
- Bueno Arús, F.:** “Las prisiones desde la Guerra Civil hasta nuestros días: evolución, situación actual y reformas necesarias”, en *Historia 16*, Extra VII. Madrid, 1978, pp. 113-144.
- : *Lecciones de Derecho Penitenciario*. Universidad de Alcalá de Henares, Salamanca, 1985.
- : “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia penitenciaria”, en *Poder Judicial* nº Especial III, 1988, pp. 167-177.
- Carr, R.:** *España (1808-1975)*, Ariel, Ed. Barcelona, 1988.
- de la Cuesta Arzamendi, J.L.:** “Un deber (no obligación) y derecho de los privados de libertad: el trabajo penitenciario”, en *Papers d’Estudi i Formació*, núm. E/1-1987, pp. 103-130.
- Dominguez Figueirido, J.L.:** “La utilización de categorías histórico-ideológicas en la justificación del sindicalismo policial español”, en AAVV: *Sociology of Penal Control within the framework of the Sociology of Law*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, 1991, pp. 177-194.
- Draper Miralles, R.:** *De las prisiones de Franco a las cárceles de la Democracia*, Argos Vergara, Barcelona, 1984.
- Faraldo Cabanas, P.:** “Un Derecho penal de Enemigos para los integrantes de organizaciones criminales. La Ley orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas”, en Rivera B. I. (coord.): *Política Criminal y Sistema Penal*, Ed. Anthropos, Barcelona, 2005.
- García Valdes, C.:** “Sistema penitenciario español”, en AA.VV.: *El preso común en España*, Ed. La Torre, Madrid, 1977.
- : *Derecho Penitenciario (Escritos, 1982-1989)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.
- Lurra:** *Rebelión en las cárceles*, Hórdago, San Sebastián, 1978.
- Mapelli Caffarena, B.:** *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, Bosch, Barcelona, 1983.
- Marti, O.:** “La COPEL: historia de una lucha silenciada”, en *El Viejo Topo* nº 13, Barcelona, 1977, pp. 35-38.

- Martínez Fresneda, G.:** “La reforma nació muerta”, en *EL PAIS*, de 10 de octubre 1992.
- Moreno Catena, V.: *Derecho procesal*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1990.
- Muñagorri Lagua, I.:** *Sanción penal y política criminal*, Ed. Reus, Madrid, 1977.
- Muñagorri Lagua, I.:** “Comentario de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, en *Poder y Control*, 1987, nº 1, PPU, Barcelona, pp. 235-246.
- : “Reflexiones sobre la pena de prisión en el nuevo CP de 1995: polifuncionalidad e incremento regresivo de la complejidad penal”, en: Dobón, J. y Rivera B. I.: *Secuestros institucionales y derechos humanos. La cárcel y el manicomio como laberintos de obediencias fingidas*, M. J. Bosch, Barcelona, 1997.
- : “Derecho penal intercultural y crisis del principio”, en Rivera B. I. (coord.): *Política Criminal y Sistema Penal*, Ed. Anthropos, Barcelona, 2005.
- Recasens Brunet, A.:** “Aquellas aguas trajeron estos lodos.: la burguesía y los orígenes del aparato policial”, en Bergalli, R. y Marí, E.: *Historia ideológica del control social (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, PPU, Barcelona, 1989.
- : “Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial”, en AAVV: *Sociology of Penal Control within the framework of the Sociology of Law*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, 1991.
- Ríos Martín, J. C./Cabrera Cabrera, P. J.:** *Mil voces presas*, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 1998.
- Ríos Martín, J. C./Cabrera Cabrera, P. J.: “La cárcel: descripción de una realidad”, en *Cáritas, suplemento* nº 388, octubre, 1998
- Ríos Martín, J. C.:** *Reflexiones sobre la Ley 7/2003: el incremento de la violencia punitiva*. Inédito, 2003.
- Rivera Beiras, I.:** *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*, J. M. Bosch, Barcelona, 1992.
- : “Cárcel y cultura de la resistencia. Los movimientos de defensa de los derechos fundamentales de los reclusos en Europa occidental”, en *Arguments i Propostes* nº 3, Barcelona, 1994, pp. 55-71.
- : *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural (2ª edición revisada conforme al CP 1995 y al RP 1996)*, M. J. Bosch, Barcelona, 1996.
- : *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos. La construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría*. J. M. Bosch, Barcelona, 1997.
- : *El problema de los fundamentos de la intervención jurídico-penal. Las teorías de la pena*. Barcelona: Ed. Signo, 1998.
- : *La cuestión carcelaria. Historia, Epistemología, Derecho y Política penitenciaria* (2da. Edición, Tomos I y II), Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009-2010.
- Ruiz Vadillo, E.:** “Algunas consideraciones sobre la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria. La misión del Fiscal sobre determinadas competencias y sobre el futuro de la institución”, en *Fiscales de Vigilancia Penitenciaria*, Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1998, pp. 81-112.

