

Extracto:

Sierra Rodríguez, Javier 2012. Manual de Políticas Públicas Penitenciarias: aproximación a través de estudios de caso, Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia

Capítulo 2

El sistema penitenciario español

En el presente capítulo exponemos los datos básicos del sistema penitenciario español, diferenciando parcialmente entre los datos referidos al conjunto de España y a la Administración General del Estado. También haremos un recorrido por la evolución del sistema penitenciario desde el inicio del franquismo hasta el final de la primera década del nuevo milenio, analizando para finalizar el régimen jurídico y los principales elementos de la estructura administrativa de los sistemas penitenciarios español y catalán.

Cuadro 2.1. Datos del sistema penitenciario de la Administración General del Estado (exceptuando Cataluña)¹⁴

% de presos dependientes de la AGE respecto al total nacional: 85,7 %, 63.067 reclusos (Enero 2011).

Población reclusa por cada 100.000 habitantes: 159,2 presos¹⁵.

Nivel de sobreocupación: 148,9% reclusos (ICPS 01/09/2009).

Capacidad oficial: 44.434 reclusos (ICPS 01/09/2009).

Número de establecimientos penitenciarios de la AGE: 108 distribuidos en 68 centros penitenciarios, 30 CIS, 3 unidades de madres y 2 psiquiátricos.

Personal al servicio de Instituciones Penitenciarias: 24.868 personas (SGIP nov. 2010), de las cuáles 483 trabajan en el Organismo Autónomo TPFE.

Fuente: Elaboración propia

¹⁴ Todos los datos relacionados con población reclusa salvo las excepciones señaladas han sido extraídos o calculados a partir de los disponibles en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para el mes de enero de 2010.

¹⁵ Para calcular esta magnitud se han utilizado los datos del Avance del Padrón del INE a 1 de enero de 2011 según los cuales la población considerada es de 39.615.568 personas, así como los procedentes de Instituciones Penitenciarias de enero de 2011.

**Cuadro 2.2. Datos básicos del sistema penitenciario español
(incluye los datos de Cataluña)¹⁶**

Administración de prisiones: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Dependencia Ministerial: Ministerio del Interior.

Población reclusa: 73.576 personas (Enero 2011).

Población reclusa por cada 100.000 habitantes: 156 presos¹⁷.

Capacidad oficial: 55.421 reclusos (ICPS¹⁸ 01/09/2009).

Nivel de sobreocupación: 138% reclusos (ICPS 01/09/2009).

Población reclusa femenina: 5.723 mujeres, 7,8% del total (Enero 2011).

Distribución de la población reclusa según situación procesal-penal: 18,6% preventivos, 80,3% penados y 1,1% otras situaciones¹⁹ (Enero 2011).

Distribución de la población reclusa según nacional/extranjero: 64,4% españoles y 35,6% extranjeros (Enero 2011).

Normativa principal:

1979. Ley Orgánica General Penitenciaria.

1981. Primer reglamento penitenciario.

1984. Traspaso de servicios penitenciarios a la Generalidad de Cataluña.

1996. Modificación del reglamento penitenciario.

Fuente: Elaboración propia

2.1. Evolución del sistema penitenciario español.

Para hacer un recorrido por la evolución de los acontecimientos relacionados con el sistema penitenciario español, vamos a establecer como punto de inicio la finalización de la Guerra Civil, de modo que podamos analizar por etapas el tiempo transcurrido hasta la actualidad. No obstante, avanzamos que en este periodo se produce el punto de inflexión una vez iniciada la época democrática, momento en el que se reafirma el cambio en las posiciones políticas respecto a la finalidad de la pena y la consideración de los derechos de los reclusos, elementos

¹⁶ Todos los datos relacionados con población reclusa salvo las excepciones señaladas han sido extraídos o calculados a partir de los disponibles en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para el mes de enero de 2010.

¹⁷ Para calcular esta magnitud se han utilizado los datos del Avance del Padrón del INE a 1 de enero de 2011 según los cuales la población española asciende a 47.150.819 personas, así como los procedentes de Instituciones Penitenciarias de enero de 2011.

¹⁸ Datos procedentes del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios de Londres (consulta en junio de 2011).

¹⁹ Medidas de seguridad, arrestos de fin de semana, tránsitos e impago de multa.

que según **Borja Jiménez** (2003:90) están íntimamente relacionados con el modelo de ejecución de penas que cada sociedad adopta.

2.1.1. El final de la guerra civil y la estrategia de vaciamiento de presos.

El inicio de la etapa franquista tuvo varios escenarios bien diferenciados en el ámbito penitenciario. En puridad no podríamos hablar de situación penitenciaria tal y como la conocemos, sino de situación militar consecuencia de las insidias y crueldades que conlleva cualquier acontecimiento bélico. La interpretación sesgada que realizan partidarios y detractores del franquismo y el exceso de documentación centrada en el énfasis negativo de la época autoritaria²⁰ dificultan la tarea de obtener información objetiva.

Partimos del año 1938 en la España del franquismo, momento en que se institucionaliza el sistema penitenciario con la creación del Ministerio de Justicia y el Servicio Nacional de Prisiones, tras unos pasos previos de gestación del mismo en los que se había restituido la vigencia del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 1930²¹.

La privación de libertad en los inicios del franquismo se caracterizó por el incremento de la población reclusa, al sumar a los presos comunes los milicianos del bando republicano encarcelados y posteriormente los que fueron sometidos a la **Ley de Responsabilidades Políticas (1939)**.

A partir de **1940**, momento en el que se llega a las máximas cifras de reclusión, 270.719 personas (incluyendo penados, procesados y detenidos), el régimen inició una **política de vaciamiento** o también denominada "**redencionismo**", ya que se encontraba con un problema por la gestión de tal cantidad de personas, su manutención y la necesidad de volver a cierta normalidad, puesto que una vez finalizada la guerra no era necesario mantener en reclusión a todo tipo de opositores. De este modo se empezó a llevar a cabo una política de vaciamiento de las prisiones auspiciada por el propio General Franco.

Para ello se adoptó un sistema de aligeramiento de los establecimientos mediante la redención por trabajo, el cual requería cierto tiempo, por lo esta medida se complementó con otras como las siguientes:

- Constitución de las denominadas Comisiones Provinciales de Clasificación de Presos con la finalidad de liberar a todos aquellos encarcelados que sin causa, ni autoridad conocida, no tuviesen informes en contra de su localidad de origen.

²⁰ Adoptamos este concepto siguiendo a **Juan Linz** (2006:12).

²¹ Dicha vigencia se dictó a través del Decreto de 22 de noviembre de 1936.

- Comisiones de examen de penas, las cuáles revisaban las mismas por delitos de rebelión debido a la falta de uniformidad en las penas impuestas por los diferentes tribunales en cada zona.
- Recurso a la libertad condicional a reclusos mayores de 65 años por causas humanitarias y con sujeción a diversos requisitos (cumplimiento de parte de la pena), beneficios extraordinarios para los condenados por la jurisdicción militar a penas hasta seis años y un día o hasta doce años y un día con la mitad de la condena cumplida e informes previos favorables.

Estas medidas puestas en marcha en 1940 fueron poco eficaces (Rodríguez Teijeiro 2007:616)²² y obligaron al régimen a ir perfilando un modelo que permitiese reducir el número de personas en las prisiones, a través de sistemas más flexibles basados en la libertad condicional, algo que finalmente se consiguió dando como resultado que entre el 1 de abril de 1939 y el 1 de enero de 1945, la población reclusa se redujese en 216.647 personas según los datos del INE.

2.1.2. Periodo 1944 – 1975.

La posguerra en el ámbito penitenciario se inicia tras el Código Penal de 1944 y el Reglamento de prisiones de 1948, poniendo orden en la organización de un sistema donde existía una doble condición de los penados, por un lado los presos de guerra y por otro los comunes. Con el Código Penal de 1944 se establecía un régimen progresivo de cuatro fases con un periodo de **observación** (mínimo de 30 días), seguido del **trabajo en comunidad** como actividad laboral que debía durar habitualmente hasta la extinción de una cuarta parte de la condena, para dar lugar a la etapa de **readaptación social** que culminaba con la **libertad condicional**.

El nuevo Código Penal originó el reglamento de prisiones de 1948 que venía a sustituir al vigente en ese momento y que databa de 1930. De esta forma se unificaban las normas que de manera desordenada se habían ido dictando durante el periodo de *vaciamiento*, además de dar una regulación completa a la redención de penas por trabajo y de incluir un sistema que, según la exposición de motivos del propio reglamento, guardaba criterios científicos <<con arreglo a las más avanzadas doctrinas, que miran al delincuente, como persona humana, susceptible de regeneración, mediante un tratamiento penitenciario>>.

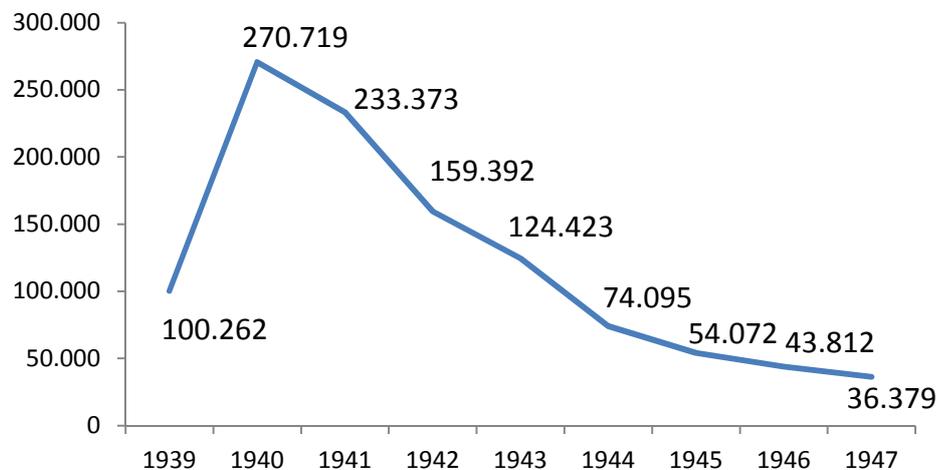
²² Este artículo hace un recorrido por la situación de las prisiones españolas en los primeros años del franquismo, por lo que es recomendable para quien desee analizar el proceso de vaciamiento de las mismas en los primeros años del franquismo.

Tabla 2.1. Evolución de la población reclusa 1939-1954

Año	Población reclusa. Número de personas (penados, procesados y detenidos)			
	Hombres	Mujeres	Total	% mujeres
1939 (1 abril)	90.413	9.849	100.262	9,8
1940 (1 enero)	247.487	23.232	270.719	8,6
1941 (1 enero)	213.640	19.733	233.373	8,5
1942 (1 enero)	145.851	13.541	159.392	8,5
1943 (1 enero)	112.735	11.688	124.423	9,4
1943 (1 julio)	89.390	10.280	99.670	10,3
1944 (1 enero)	-	-	74.095	-
1945 (1 enero)	48.812	5.260	54.072	9,7
1945 (1 julio)	48.242	5.537	53.779	10,3
1946 (1 enero)	39.527	4.285	43.812	9,8
1947 (1 enero)	32.380	3.999	36.379	11,0
1948 (1 enero)	34.141	3.998	38.139	10,5
1949 (1 de enero)	33.534	3.917	37.451	10,5
1950 (1 enero)	32.311	3.816	36.127	10,6
1951 (1 enero)	27.385	3.225	30.610	10,5
1952 (1 enero)	26.466	3.252	29.718	10,9
1953 (1 enero)	21.130	2.333	23.463	9,9
1954 (1 enero)	20.662	2.430	23.092	10,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario estadístico INE (diversos años)

Gráfico 2.1. Evolución de la población reclusa (número de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico del INE

Este reglamento experimentaría posteriormente algunas modificaciones, como la realizadas en 1956, 1968 y tras la muerte de Franco en 1977. En 1964, la organización de trabajos penitenciarios que se estaba llevando a cabo a través del Patronato Central de Nuestra Señora de la Merced, se reguló como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de Prisiones. Dicho organismo constituía el antecedente de lo que hoy se conoce como el Organismo Autónomo Formación para el Empleo y Trabajo Penitenciario. Paralelamente a esta situación en España, en el plano internacional se aprobaron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en 1955 y posteriormente en 1966 se adoptaba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Cuadro 2.3. Principales normas del periodo de posguerra

- **1944.** Nuevo Código Penal.
- **1948.** Decreto de 5 de marzo de 1948, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prisiones.
- **1956.** Decreto de 2 de febrero de 1956, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prisiones (reformado en 1968 y 1977).
- **1964.** El Decreto de 27 de Julio de 1964, sobre régimen y funcionamiento de Trabajos Penitenciarios.
- **1968.** Decreto de 25 de enero de 1968, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956.

Fuente: Elaboración propia

2.1.3. Los indultos de 1975 a 1977.

Tal y como afirma **Lorenzo Rubio** (2006:88), desde los años cincuenta se venía reivindicando desde posiciones antifranquistas la necesidad de un indulto para trabajar en aras de la reconciliación nacional. Tras la muerte de Franco se dictó el Decreto general de indulto **2940/1975, de 25 de noviembre** con motivo de la proclamación de su Majestad don Juan Carlos de Borbón como Rey de España, que prácticamente vino a vaciar las prisiones pasando de 14.764 presos en 1974 a 8.440 reclusos en 1975 según el INE. Pero la presión social y los actos de protesta en el interior de las prisiones eran una constante, ya que se percibía que el estado de reclusión de presos era fruto de la represión del franquismo, por lo que el apoyo popular animaba las proclamas para las amnistías

que no se hicieron esperar, dando un nuevo paso con el **Real Decreto-Ley 10/1976, 30 de julio, sobre amnistía**.

El proceso democrático y de reforma de la situación penitenciaria hasta la Constitución y la promulgación del LOGP estuvo condicionado en todo momento por la creación y presión de organizaciones de presos, que habían tomado conciencia de las mejoras a las que podían optar con el nuevo marco democrático, reivindicando un tratamiento similar al de los presos políticos que llegase incluso a la amnistía. Entre estas organizaciones podemos citar a la Coordinadora de Presos en Lucha (COPEL), la Asociación para el Estudio de los Problemas de los Presos (AEPPE) o la Asociación de Familiares y Amigos de los Presos y exPresos (AFAPE).

Cuadro 2.4. Responsables del área penitenciaria en el Estado 1976-2011

Periodo	Responsable
1976-1977	José Moreno Moreno
1977 – 1978	Jesús Haddad Blanco (asesinado por GRAPO)
1978-1979	Carlos García Valdés
1979 – 1982	Enrique Galavís Reyes
1982	Antonio Andújar Andújar
1982-1985	Juan José Martínez Zato
1985-1987	Andrés Márquez Aranda
1987-1988	Manuel Blanque Avilés
1988-1993	Antoni Asunción Hernández Director General de IIPP (1988-1991) Secretario General de Asuntos Penitenciarios (1991-1993) Secretario de Estado de Asuntos Penitenciarios (1993)
1993-1996	Paz Fernández Felgueroso
1996-2004	Ángel Yuste Castillejo. Director General de II.PP.
2004- actual	Mercedes Gallizo Llamas

Fuente: Elaboración propia a partir de dosieres de prensa

A través del Real Decreto Ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, el Decreto de indulto 388/1977, de 14 de marzo sobre indulto general y La Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, se amplió el alcance de la amnistía de 1976 a un mayor elenco de delitos de intencionalidad política. El resto de presos comunes no obtuvieron los beneficios del nuevo marco democrático, por lo que se produjeron protestas y motines en la mayoría de las prisiones españolas, llegando a que la situación fuese percibida como un verdadero problema nacional. Ese mismo año se produjo una nueva reforma del reglamento penitenciario a través de cuyos contenidos ya se percibían las

tendencias que se incorporarían más tarde a la regulación constitucional del sistema penitenciario²³.

El clima social en esas fechas estuvo condicionado también por los atentados de ETA y por la actividad de otros grupos como GRAPO, que asesinó en marzo de 1978 al Director General de Instituciones Penitenciarias, **Jesús Haddad Blanco**.

2.1.4. Etapa constitucional y penitenciarismo oficial.

Tras la promulgación de la Constitución Española en 1978 se abrió la puerta a una amplia reforma de la normativa penitenciaria, gracias a la consagración constitucional de algunos aspectos como el principio de legalidad, la 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 las garantías procesales. Esta concepción de **reforma** se forjaba en el marco de una transformación más global y que afectaba a otros ámbitos de la vida cotidiana española que serían objeto de consenso como la autonomía de los territorios, la apertura al exterior, la legalización de partidos políticos y sindicatos, el saneamiento de los cuerpos policiales o la creación de una Magistratura democrática.

Con ello, ya desde 1978 se puso en marcha bajo la iniciativa de **Carlos García Valdés**²⁴ la primera Ley Orgánica de desarrollo constitucional del sistema penitenciario²⁵ con el consenso de todos los partidos políticos, suponiendo una reforma del panorama y regulación conocida hasta el momento, con un sistema de individualización científica y figuras que no tenían precedentes como el Juez de Vigilancia Penitenciaria. En 1979, **García Valdés** resumía la situación con las siguientes palabras: *“Reformar el sistema penitenciario español es una tarea ardua y complicada, impregnada de grandes dosis de idealismo teórico y realismo práctico: es la responsabilidad del poder; la diferencia que existe entre el sencillo sillón de la Universidad y el más aparatoso -y conflictivo- de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias”*²⁶.

Zuñiga (2010:376) nos recuerda que la LOGP se vio inserta e influenciada por un movimiento de juridificación de las penas privativas de libertad que estaba siendo impulsado en Europa por NN.UU. en base a las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de 1955 y del Consejo de Europa de 1973, con la finalidad de limitar el arbitrio de los

²³ Real Decreto 2273/1977, de 29 de Julio, por el que se modifica el Reglamento de Instituciones Penitenciarias.

²⁴ Director General de Instituciones Penitenciarias en aquellos años.

²⁵ Ley Orgánica 11/1979, de 26 de Septiembre, General Penitenciaria.

²⁶ Extraído de la presentación del libro *“El trabajo penitenciario en España”* publicado en 1979 por el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario.

poderes públicos en la ejecución penal. En concreto y siguiendo a **Cervelló** (2001:70), la LOGP buscaba reafirmar la finalidad de la pena hacia la reinserción social, racionalizar las sanciones mediante procedimientos jurídicos de defensa de los reclusos y control judicial de la ejecución penal, así como otros objetivos propios de un sistema penitenciario moderno como la mejora de la cualificación del personal y de las infraestructuras penitenciarias, entre otros.

En estos años se produce lo que se denomina por algunos autores como **Rivera Beiras** (2003:371 y ss.)²⁷ el **penitenciarismo oficial**. Con esta referencia se hace alusión a una corriente de autores que tuvieron mucha influencia en las actuaciones públicas en materia penitenciaria iniciadas con la democracia y cuyo discurso se realizaba en torno a los parabienes de las actuaciones que ellos mismos impulsaban. Esta corriente de autores y funcionarios del ámbito penitenciario fueron los impulsores de la reforma de 1979 y utilizaban como medio de difusión la **Revista de Estudios Penitenciarios**, realizando una amplia producción académica y doctrinal posterior en relación a dicha reforma.

Al **penitenciarismo oficial** se le achaca monopolizar los cauces de expresión y comunicación oficial sobre cuestiones penitenciarias, bloquear el acceso a autores con tesis diferentes o contradictorias a lo "oficial" y autoalimentar un discurso benevolente sobre la LOGP de 1979 y las actuaciones públicas del periodo. No obstante, fueron estos integrantes del **penitenciarismo oficial**, los que permitieron hacer una transición en materia penitenciaria hacia un nuevo panorama que se completaba con el reglamento penitenciario de 1981.

2.1.5. Etapa socialista: 1982-1996.

La etapa socialista comenzó con un primer periodo de **1982 a 1985** bajo la dirección **Juan José Martínez Zato**, siendo considerado quien introdujo el penitenciarismo moderno a través del impulso al tratamiento penitenciario. Los principios de los años ochenta fueron conflictivos en los centros penitenciarios con una abundancia de asesinatos, secuestros de funcionarios, violaciones, fugas y vigencia del problema de la droga. En 1984 se acometió el traspaso efectivo de los servicios penitenciarios a Cataluña. Entre 1985 y 1988 hubo dos responsables de II.PP., primero **Andrés Márquez Aranda** (1985-1987) y posteriormente **Manuel Blanco Avilés** (1987-1988).

²⁷ En dicho artículo el mismo Rivera Beiras cita las diferencias personales existentes con los integrantes del penitenciarismo oficial por dilemas respecto a artículos no aceptados en la Revista de Estudios Penitenciarios. Ello, junto con la visión negativa que proyecta sobre todo el penitenciarismo oficial nos lleva necesariamente a considerar cautelosamente las referencias mostradas por este autor.

Entre **1988 y 1993** la política penitenciaria fue ejecutada por **Antoni Asunción Hernández**, primero como Director General y posteriormente elevando la cartera de asuntos penitenciarios a rango de Secretaría General entre 1991 y 1993 y a su vez a Secretaría de Estado este último año. Bajo su dirección tuvo que adaptar la política penitenciaria a los requerimientos de la política de dispersión de presos de ETA iniciada en 1989, también se elaboró el primer Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios de 1991 y se creó la Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios (SIEP) en 1992, ambas actuaciones tendentes a la construcción de las denominadas macrocárceles.

Finalmente entre **1993 y 1996** la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios estuvo a cargo de **Paz Fernández Felgueroso**. En este periodo denominado de “*reforma*” se modificó el Código Penal en 1995, lo que llevó aparejado el nuevo reglamento penitenciario de 1996 que recogía diversas innovaciones como los CIS. Estas modificaciones normativas estuvieron influidas en su proceso por la “*cultura de emergencia*”, que tendía a la criminalización de conductas y que eran acordes a las demandas sociales de una época en la que se vivieron algunos casos de agresión sexual de una amplia repercusión social.

Tabla 2.2. Evolución del número de reclusos en España entre 1974 y 1989

Año	Número de reclusos	Año	Número de reclusos
1974	14.764	1982	21.942
1975	8.440	1983	13.999
1976	9.937	1984	17.713
1977	9.392	1985	22.488
1978	10.463	1986	24.869
1979	13.627	1987	27.701
1980	18.253	1988	29.455
1981	21.185	1989	31.127

Fuente: Anuario Estadístico de España y SGIP

2.1.6. Etapa Popular: 1996-2004.

Durante el periodo de 1996 a 2004 estuvo al frente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias **Ángel Yuste Castillejo**. En la primera legislatura del gobierno del Partido Popular la política penitenciaria siguió inicialmente cierta pauta continuista respecto al anterior periodo, estando presente la preeminencia de la política antiterrorista sobre la política penitenciaria. Rápidamente se percibieron las consecuencias del nuevo Código Penal, por lo que se hizo una actualización del Plan de Infraestructuras Penitenciarias en 1998,

centrando los esfuerzos en el impulso de las formas especiales de ejecución a través de los CIS. También, en 1999 se firmó un Pacto entre la Administración Penitenciaria y los sindicatos CCOO, CSI/CSIF, CIG y ACAIP, sobre condiciones de trabajo y mejora del servicio penitenciario (18 de septiembre de 1999), incluyendo un programa de productividad y la actualización de complementos específicos. En la segunda legislatura en 2003, se acometió la denominada “*contrarreforma*” en alusión a la modificación del CP de 1995 en la que se introdujo la pena de localización permanente.

2.1.7. Segunda etapa socialista desde 2004.

En 2004, con el nuevo gobierno socialista, se hizo cargo de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias **Mercedes Gallizo**, que pasó a ocupar el cargo de Secretaria General de Instituciones Penitenciarias desde la reestructuración ministerial acometida en 2008 y que conllevó una modernización de la imagen de II.PP. más acorde a la de otros países europeos.

Entre las actuaciones del periodo se puede mencionar que en 2005 se produjo una amplia revisión del Plan de Creación y Amortización de Centros Penitenciarios²⁸. También en el mismo año se firmó un Pacto entre la Administración Penitenciaria y los Sindicatos ACAIP, FSP-UGT, CIG y ELA (29 de marzo de 2005) con la previsión de 2.760 nuevas plazas entre 2005 y 2007, mejora de infraestructuras, mejora retributiva, adaptación y revisión de puestos de trabajo, formación e inversión en prevención de riesgos laborales.

Algunos hitos que podemos señalar del periodo son el cambio jurisprudencial del Tribunal Supremo con el caso Henri Parot en 2006, los nuevos delitos contra la seguridad vial establecidos en 2007, la inauguración en Palma de Mallorca de la primera Unidad Externa de Madres en 2008, las constantes protestas del tejido sindical de instituciones penitenciarias o las cárceles laboratorio para los presos disidentes de ETA al final de la década.

2.2. Marco normativo y políticas de flexibilización.

En este apartado haremos una referencia al marco jurídico principal del sistema penitenciario y a los principales avances jurídicos a partir de los cuales se configura la política de flexibilización normativa. Para ello consideramos que el régimen penitenciario está regulado por las leyes y reglamentos concretamente penitenciarios (LOGP y sus reglamentos) y

²⁸ Las actualizaciones del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios ha sido una constante, aunque destaca especialmente esta revisión de 2005 por los objetivos que se impuso.

que la política de flexibilización se materializa en las formas especiales de ejecución, al tiempo que admitimos componentes que pertenecen a la política penal, como es el caso de la normativa de tipificación e imposición de penas, tanto privativas de libertad como alternativas a la privación de libertad (CP y su reglamentación derivada).

2.2.1. Marco normativo.

El marco normativo español actual tiene como principal referencia el artículo 25.2. de la CE que establece que <<las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social>>, guiando la política penitenciaria hacia la reinserción y reeducación.

La regulación y ejecución en materia penitenciaria es una competencia estatal exclusiva según dicta el artículo 149.1. de la C.E. << El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 6º Legislación mercantil, penal y penitenciaria (...)>>. No obstante, este artículo de la Constitución abría la puerta a cierta asunción de competencias por las autonomías al especificar que se establecía “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas”. De esta forma, las comunidades catalana, vasca y andaluza en sus respectivos estatutos, así como Navarra en la ley de mejoramiento de su régimen foral, hicieron la correspondiente previsión de asunción de competencias para la ejecución penitenciaria.

En la actualidad sólo la comunidad autónoma de Cataluña ha asumido las dichas competencias de ejecución que tenía previstas en el artículo 11.1 de su Estatuto de autonomía de 1979. La Comunidad Autónoma del País Vasco también ha realizado demandas sobre las competencias penitenciarias pero no se han materializado.

Volviendo al régimen jurídico general y en el marco de la “*reforma*” que suponían los Pactos de la Moncloa, una vez promulgada la Constitución no se hizo esperar la nueva regulación penitenciaria, habida cuenta de la sensibilidad de la materia en el momento y el ámbito en el cual se habían operado algunas actuaciones importantes como las amnistías. Así la **Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre**, General Penitenciaria (LOGP), hizo un reconocimiento expreso de los internos como titulares de derechos, estableciendo los mecanismos para compatibilizar la pena con la reinserción y la reeducación y modificando radicalmente el sistema de ejecución de penas mediante la individualización científica por grados, sustituyendo de este modo al sistema progresivo del Código Penal de 1944.

En lo que respecta a las normas reglamentarias, desde 1981²⁹ se posee un reglamento adaptado a la LOGP que posteriormente fue modificado en 1984 y sustituido prácticamente en su totalidad a través del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario³⁰. A estos reglamentos hay que unir la regulación derivada de las circulares e instrucciones, que han dado lugar a un vasto catálogo de procedimientos penitenciarios³¹.

Cuadro 2.5. Sistema de ejecución de penas derivado de la LOGP, su reglamento y las posteriores modificaciones

Sustituye el sistema progresivo de 1944 por la individuación científica por grados.

La clasificación la realiza la Junta de Tratamiento.

Grados y regímenes:

- 1er grado. Régimen cerrado: mayor control y seguimiento.
- 2º grado. Régimen ordinario.
- 3er grado. Régimen abierto. Cumplimiento de la pena en:
 - Centro abierto o CIS.
 - Secciones abiertas en centros polivalentes.
 - Unidades dependientes fuera de los centros establecidos por colaboración pública o privada.
 - Mediante control a través de dispositivos telemáticos.

Fuente: Elaboración propia

2.2.2. Políticas de flexibilización normativa.

Como ya hemos avanzado, las políticas de flexibilización normativa consisten en las modificaciones legislativas y reglamentarias por las cuáles se tiende a rebajar la rigidez del sistema de penas como de su ejecución. La flexibilización normativa se fundamenta en que permite cumplir de forma más eficaz con los principios de reinserción y

²⁹ Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General Penitenciario.

³⁰ El reglamento ha sufrido con posterioridad algunas modificaciones leves.

³¹ Para aquellas personas que deseen tener una visión general sobre los "Procedimientos Penitenciarios", hay una obra así titulada de **Francisco Javier Armenta** y publicada por la editorial Comares en 2009, que recopila a modo de fichas y con representaciones gráficas la información básica y funcionamiento de los principales procedimientos en el ámbito penitenciario. Otra obra de interés desde un punto de vista de la experiencia, la constituye la publicada en 2006 por **Mario Conde** con el título "Derecho Penitenciario vivido".

reeducación, originando además otros beneficios operativos como son el alivio de las prisiones³².

En el ámbito jurídico se ha analizado mucho y extensamente sobre las medidas alternativas a la prisión a través de la suspensión y la sustitución (Puente 2009, Magro 2010). Por ello, en lo que nos referiremos a la proyección de esta flexibilidad en la imposición de penas que no conllevan privación de libertad y sobre aquellas que, privando de libertad, permiten formas especiales de ejecución o finalizan con antelación gracias a los beneficios penitenciarios.

La voluntad de flexibilización normativa no siempre se ha cumplido y observamos algunas tendencias contradictorias como son el endurecimiento o impacto (esperado o no) del acceso a la libertad condicional o la extensión de la duración de las penas, como sucedió con el Código Penal de 1995, mientras por otra parte se está profundizando en la utilización de medios telemáticos, acuerdos de cooperación entre administraciones y dotación de instalaciones para permitir formas especiales de ejecución de la privación de libertad. En esta línea, el **Código Penal de 1995**³³ por un lado eliminaba la posibilidad de la redención de penas por trabajo, pero por otro establecía la posibilidad de pena de trabajos en beneficio de la comunidad, es decir, sin privación de libertad. También, la **reforma del CP de 2003**, hizo desaparecer la pena de arresto de fin de semana, pero sin embargo creó la pena de localización permanente³⁴.

Las **formas especiales de ejecución** se han posibilitado principalmente a través del cumplimiento en instalaciones especiales, cuyos requisitos específicos no se analizarán por la casuística que suponen, aunque se verán los tipos y finalidad de las instalaciones en el capítulo correspondiente a la política de infraestructuras y centros penitenciarios. No obstante, se puede hacer referencia a que la principal barrera para el acceso a las instalaciones previstas para el régimen abierto³⁵ ha sido la falta de plazas y que el mayor uso de estas formas de ejecución dependerá del paulatino y paralelo desarrollo de los planes de infraestructuras penitenciarias. Además, los avances tecnológicos y la disposición de medios electrónicos (pulseras, tobilleras, etc.) permiten plantear más flexibilidad en las formas de ejecución, permisos y salidas, de modo que se asegure el control de personas que cumplen con

³² Existen investigaciones empíricas que concluyen que las personas sometidas a medidas penales alternativas tienen una menor reincidencia que quienes cumplen penas de prisión (Vilacampa et al. 2006:165 y ss.).

³³ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

³⁴ En la práctica la localización permanente puede suplir con el mismo efecto al arresto domiciliario, con la posibilidad de dictar que la localización se haga en el domicilio u otros lugares.

³⁵ Según **Navarro Aznar** (2007:484) las medidas previstas para el cumplimiento del régimen abierto son las más idóneas para cumplir con los objetivos de resocialización.

determinados requisitos o están en supuestos concretos (responsabilidades familiares, sin riesgo de reincidencia, etc.).

Respecto a las **penas alternativas** y centrándonos en las **penas de trabajo en beneficio de la comunidad** cabe citar que, tras ser regulada reglamentariamente en 1996³⁶, no tuvo una amplia extensión debido a barreras como la falta de concienciación sobre su uso por quienes debían aplicarlas o la carencia de infraestructuras y oferta suficiente de trabajos. Posteriormente se ha extendido el recurso a este tipo de pena a través de diversas normas que prescribían su utilización como la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros; la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, de modificación del Código Penal; la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género; a la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, de modificación del Código Penal en materia de Seguridad Vial.

Estas reformas normativas motivaron nuevas adaptaciones reglamentarias de las penas alternativas, algunas de las cuáles se operaron en 2005 y 2009³⁷. Ésta última, con la finalidad de corresponsabilizar también a las administraciones autonómicas y locales respecto a las ofertas de trabajo o posibilitar que en delitos contra la seguridad en el tráfico pueda cumplirse mediante talleres de actividades en materia de seguridad vial.

Los retos actuales respecto a las **penas de trabajo en beneficio de la comunidad** consisten en el establecimiento de mayores mecanismos de cooperación entre administraciones y con ONG's para fomentar una amplia oferta de trabajos; mientras que en el caso de la **localización permanente**, la evolución de mecanismos telemáticos como reconocimiento de voz o localización por GPS, hacen posible que evolucionen las tipologías de penas alternativas basadas en la localización de personas³⁸.

En resumen, podemos establecer que las políticas de flexibilización normativa han tenido dos etapas, la primera marcada por el Código

³⁶ Real Decreto 690/1996, de 26 de abril, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y arresto de fin de semana (vigente hasta el 8 de mayo de 2005).

³⁷ A través del RD 515/2005, de 6 de mayo y el RD 1849/2009, de 4 de diciembre.

³⁸ No obstante, debemos recordar que las innovaciones tecnológicas no sólo se aplican a las penas de localización permanente, sino que también pueden llevar a ser sustitutivas de la prisión preventiva, ampliar los supuestos de suspensión de condena o permisos penitenciarios, reforzar la libertad condicional o suponer una forma alternativa de ejecución. **Faustino Gudín** (2007) dispone de un monográfico sobre las posibilidades y estado de situación del uso de nuevas tecnologías en la ejecución penitenciaria.

Penal de 1995 cuya eficacia en aras de la flexibilidad se puede poner en duda, aunque sentó las bases para que posteriormente en 2003 se siguiese profundizando en las penas alternativas. En ambos periodos y simultáneamente, también se han establecido restricciones con la tipificación de nuevos delitos, la extensión de la duración de las penas, la supresión de la redención de penas por trabajo o tendentes al cumplimiento íntegro de las penas³⁹. Paralelamente, los CIS desde su impulso en 1996 y las unidades externas de madres cuya primera instalación abrió las puertas en 2008, han facilitado el impulso de las formas especiales de ejecución.

Antes de finalizar este apartado, hay que recordar que el sistema de penas y de ejecución es un sistema vivo y que los esfuerzos en materia de flexibilización son constantes, por lo que estamos asistiendo a una continua modificación de las normas con la finalidad de potenciar las figuras mencionadas, introducir otras nuevas⁴⁰, recuperar el mayor uso de instrumentos clásicos como adelantar la libertad condicional y que supongan la reducción del tiempo efectivo de internamiento (Sanz 2007:172)⁴¹ u otros más novedosos como la mediación penal.

Cuadro 2.6. Proyección de la flexibilización normativa

Formas especiales de ejecución:

(derivadas de la LOGP y su reglamento)

- Cumplimiento en CIS (1996).
- Unidades de madres externas (Palma de Mallorca 2008).
- Centros especializados para drogodependientes.

Alternativas a la pena de privación de libertad:

(derivadas del CP y su reglamentación)

- Trabajos en beneficio de la comunidad (CP 1995).
- Penas de localización permanente (Reforma CP 2003): domicilio, en centro penitenciario, en otras localizaciones.

Fuente: Elaboración propia

³⁹ Un ejemplo de ello lo supone la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

⁴⁰ Entre ellas podemos citar la reforma del CP operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Dicha reforma también ha venido acompañada de cambios reglamentarios como el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio.

⁴¹ **Sanz** propone la figura del agente de libertad condicional como un elemento adecuado para permitir que se extiendan ordenadamente los beneficios penitenciarios de la libertad condicional.

2.2.3. Referencias bibliográficas para profundizar en el régimen jurídico y política normativa.

A continuación se enumera una relación de referencias bibliográficas que conjugan obras clásicas y manuales sobre ciencia penitenciaria y derecho penitenciario, de manera que se permita profundizar en la materia:

- **Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y Zuñiga Rodríguez, Laura (Coords.) 2001**, Manual de Derecho Penitenciario, Madrid: Colex.
- **Bueno Arus, Francisco (et al.) 1985**, Lecciones de Derecho Penitenciario, Universidad de Alcalá de Henares.
- **Cervelló Donderis, Vicenta 2001**, Derecho Penitenciario, Valencia: Tirant lo Blanch.
- **García Valdés, Carlos 1982**, Estudios de Derecho Penitenciario, Madrid: Tecnos.
- **García Valdés, Carlos 1982**, Comentarios a la legislación penitenciaria, 2ª Ed., Madrid: Civitas.
- **Figuroa Navarro, Maria Carmen 2000**, Los orígenes del penitenciarismo español, Madrid: Edisofer.
- **Garrido Guzmán, Luís 1983**, Manual de Ciencia Penitenciaria, Madrid: Edersa.
- **Leganés Gómez, Santiago 2006**, La clasificación penitenciaria: nuevo régimen jurídico, Madrid: Dykinson.
- **Mapelli Caffarena, Borja 1983**, Principios fundamentales del sistema penitenciario español, Barcelona: Bosch.
- **Pérez López, Susana 2005**, Las cárceles de la democracia. Del déficit de la ciudadanía a la producción de control. Ed. Bajo Cero.
- **Renart García, Felipe 2002**, El régimen disciplinario en el ordenamiento penitenciario español: luces y sombras, Univ. Alicante.
- **Ríos Martín, Julian C. 2004**, Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse en la cárcel, 3ª Edición, Madrid: Colex.
- **Rodríguez Alonso, Antonio 1997**, Lecciones de Derecho Penitenciario, Granada: Comares.
- **Soler Cantalapiedra, Maria Teresa 2004**, Régimen Penitenciario, 7ª Edición, Madrid: Civitas.

- **Téllez Aguilera, Abel 1998**, Los sistemas penitenciarios y sus prisiones: derecho y realidad, Madrid: Edisofer.

2.3. Estructura administrativa del sistema penitenciario.

Las competencias en materia penitenciaria han radicado en el Ministerio de Justicia y más contemporáneamente en el Ministerio del Interior. La estructura administrativa, tanto ministerial como de los órganos que la integran, ha ido variando a lo largo del tiempo en función de los criterios políticos imperantes en cada momento.

Para el análisis de la estructura administrativa vamos a tomar como referencia la situación de 2010, en la que el Ministerio del Interior está estructurado en dos órganos superiores, la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Interior. De la primera dependen las Direcciones Generales encargadas de la Policía, la Guardia Civil y las infraestructuras y materiales de seguridad, relaciones internacionales y extranjería, así como la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Por otro lado, de la Subsecretaría dependen la Secretaría General Técnica y cinco Direcciones Generales correspondientes a política interior, tráfico, protección civil y emergencias, apoyo a las víctimas del terrorismo y personal y servicios.

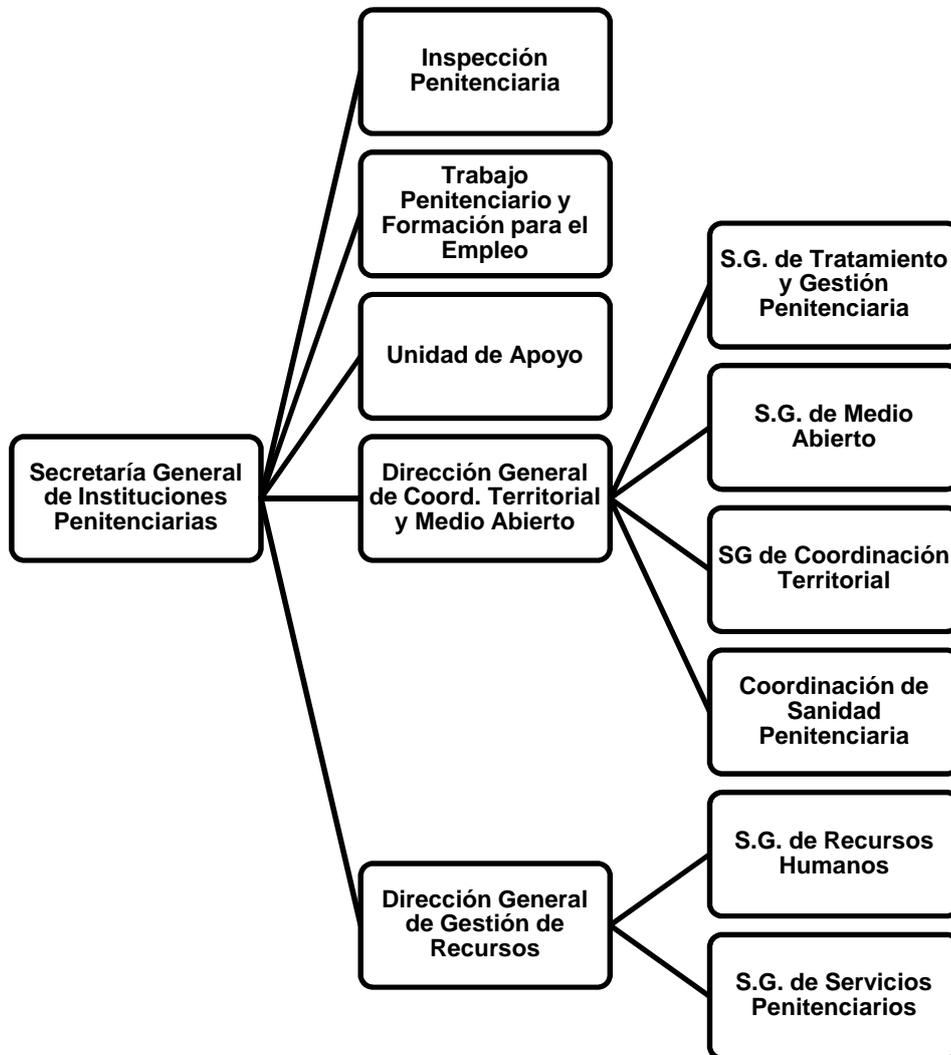
La Dirección General de Instituciones Penitenciarias pasó a partir del año **2008** a ostentar el rango de subsecretaría, convirtiéndose en Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP)⁴², aunque seguía bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Seguridad. De este modo se daba una mayor importancia a la ejecución de las competencias en materia penitenciaria tal y como se hizo durante el final de la primera etapa socialista entre 1991 y 1996. Este rango se motivaba, según el propio Real Decreto de estructura del Ministerio del Interior de 2008, por la necesidad de potenciar las medidas alternativas para solventar los problemas de masificación, el mayor número de competencias que había ido asumiendo incluyendo las relativas a la libertad condicional y penas alternativas, así como el volumen de su tamaño de la plantilla y de la población penitenciaria

Así, de la SGIP dependen la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto y la Dirección General de Gestión de Recursos. La primera de ellas tiene tres subdirecciones generales correspondientes a tratamiento y gestión penitenciaria, medio abierto y coordinación territorial, incluyendo la coordinación de sanidad

⁴² Mediante el Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

penitenciaria que posee el mismo rango. De la segunda dependen las subdirecciones generales de recursos humanos y servicios penitenciarios. Aparte, de la Secretaría General depende con rango de subdirección general la Inspección Penitenciaria y cuenta con una unidad de apoyo, además de presidir el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

Gráfico 2.2. Organigrama de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias



Fuente: Elaboración propia a partir de la página web de la SGIP 2010

En lo referente a las **competencias** de la SGIP le corresponde la dirección, impulso, coordinación y supervisión de las instituciones penitenciarias. Además, entre sus funciones se encuentra la prestación del servicio público de ejecución de penas y medidas penales, la planificación y ordenación normativa de Instituciones Penitenciarias, la función inspectora, la planificación y seguimiento de los planes de infraestructuras penitenciarias, las actuaciones en materia de seguridad de los centros, las actuaciones propias a la administración ordinaria, de personal y de gestión económico financiera, entre otras.

La **Dirección General de Gestión de Recursos** abarca las funciones relacionadas con los recursos humanos y gestión de recursos económicos y materiales, coordinando su actividad con el Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo. Sus funciones se distribuyen en subdirecciones generales del siguiente modo:

- **Subdirección General de Recursos Humanos:** administración y gestión del personal, planificación de personal y gasto, relación de puestos de trabajo, selección y provisión de personal, así como formación y perfeccionamiento.
- **Subdirección General de Servicios Penitenciarios:** gestión económica, financiera y presupuestaria; gestión patrimonial de los inmuebles, equipamientos y de los medios materiales e informáticos, así como su mantenimiento y mejora haciendo seguimiento del plan de infraestructuras; contratación administrativa; proyectos de innovación tecnológica, etc.

Por su parte, la Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto tiene encomendadas la sanidad penitenciaria, el régimen y tratamiento penitenciario, la acción social o la colaboración institucional y coordinación con los servicios periféricos, entre otras. Su distribución entre las tres subdirecciones generales y la coordinación de sanidad penitenciaria es la siguiente:

- **Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria:** régimen penitenciario y procedimental de los centros y los internos; observación, clasificación y tratamiento de internos; programas de intervención, formación, educación, actividades culturales y deportivas, seguridad, unidades de madres e intervención con ONG's.
- **Subdirección General de Medio Abierto:** seguimiento y supervisión de internos en régimen abierto, coordinación de los centros de inserción social y secciones abiertas, medidas de control telemático,

así como programas de intervención y tratamiento de internos en régimen abierto.

- **Subdirección General de Coordinación Territorial:** coordinación con los servicios periféricos y colaboración institucional; acción social de los internos, de los centros penitenciarios, de los liberados condicionales y de las personas sometidas a penas alternativas y medidas de seguridad y sus las familias; trabajo en beneficio de la comunidad; suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad, de libertad condicional y de medidas de seguridad; así como gestión de la pena de localización permanente.
- **Coordinación de sanidad penitenciaria:** higiene y salud, incluyendo drogodependencias, información sanitaria y la vigilancia epidemiológica.

En el ámbito penitenciario nos encontramos con la existencia de una empresa pública que gestiona, planifica e implementa la construcción de los establecimientos e infraestructuras. La **Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios (SIEP)** fue creada en 1992 como pilar para el desarrollo del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios de 1991 y a lo largo de su trayectoria ha desarrollado entre sus funciones principales la amortización de los centros obsoletos, la realización de los proyectos y proyectos y contratación de obras, la ampliación y rehabilitación de infraestructuras penitenciarias, así como la propia construcción de nuevos centros penitenciarios e infraestructuras penitenciarias (CIS, unidades de custodia hospitalaria, unidades de madres).

Por último nos referimos al **Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo** que se encarga de gestionar el trabajo penitenciario y la formación ocupacional y orientación para la inserción laboral, sin perjuicio de la vocación de comercialización de los resultados y productos obtenidos. Este organismo está adscrito a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y data de 1964, aunque fue regulado en 1995⁴³ y posteriormente por el RD 868/2005, de 15 de julio.

Para el cumplimiento de sus funciones el organismo se ocupa del mantenimiento y gestión de talleres, granjas, explotaciones y otras instalaciones donde se llevan a cabo actividades de trabajo penitenciario. Los productos y servicios obtenidos se utilizan para autoabastecimiento o bien se comercializan a terceros, aunque también

⁴³ Real Decreto 326/1995, de 3 de marzo.

existe la posibilidad de realización de la actividad productiva en los centros en colaboración con empresas.

En lo que respecta a la parte de formación para el empleo, ésta se encarga de la organización de acciones de orientación, cursos de formación ocupacional financiados por el INEM o el Fondo Social Europeo y actuaciones para el reconocimiento de competencias profesionales de los internos y la realización de ciclos formativos de grado medio.

Cuadro 2.7. Gestión de productos y servicios del trabajo penitenciario (TPFE)

Gestión directa (autoabastecimiento y venta a clientes):

- **Talleres de producción propia:** confección industrial, carpintería metálica, artes gráficas, carpintería de madera, manipulados, electricidad y electrónica, agropecuarios, artesanía.
- **Talleres de servicios:** alimentación y cocinas, panadería y repostería, actividades auxiliares, economatos, mantenimiento, etc.

Gestión en colaboración con empresas externas que desarrollan su propia actividad productiva (actividad empresarial en Instituciones Penitenciarias):

- **Ámbitos:** artes gráficas, artesanía, confección, carpintería, mobiliario, metal, servicios de digitalización y call center, electrónica, manipulados, etc.
- **Formalización:** mediante protocolos específicos.

Fuente: Elaboración propia

2.4. Recursos humanos de la Administración Penitenciaria del Estado.

El marco normativo de la Administración Penitenciaria es el común para los empleados públicos, aunque se estructura en Cuerpos Penitenciarios. Su regulación es la genérica que afecta a los empleados públicos del Estado como la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público o la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas para la Reforma de la Función Pública.

Si comparamos a los trabajadores de los centros penitenciarios con los Cuerpos de Seguridad del Estado, observamos algunas características que resultan ciertamente llamativas si analizamos el ambiente en el que desarrollan su trabajo y que el personal dedicado a vigilancia no está

armado. Además, tampoco realizan acciones de custodia exterior, conducción o traslado de internos.

La estructura de los Cuerpos Penitenciarios sigue la lógica de clasificación por grupos, distinguiendo en el Grupo A1 el Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias y el Cuerpo Facultativo de Sanidad Penitenciaria. En el Grupo A2 encontramos el Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias y de ATS. Por último y encuadrado en el Grupo C1 están los ayudantes de Instituciones Penitenciarias.

La tipología más habitual de profesionales que ejercen en los centros penitenciarios abarcan diversas disciplinas, encontrando juristas, psicólogos, educadores, trabajadores sociales, personal sanitario, sociólogos, personal de interior y vigilancia, así como personal de administración y servicios, todo ello sin perjuicio de la existencia de personal laboral, cuyos puestos más comunes son de monitor deportivo, maestros de taller, cocineros, electricistas, fontaneros o auxiliares de enfermería, entre otros.

En lo que respecta a las retribuciones básicas, éstas son equivalentes a las del resto de la AGE, aunque poseen otras como un complemento específico en función de la categoría del centro, área funcional y ubicación geográfica, un complemento de productividad ligado al absentismo, así como días y módulos especiales.

Cuadro 2.8. Cuerpos Penitenciarios de la AGE

Grupo	Cuerpo	
A1	Superior de Técnicos de II.PP. Juristas, psicólogos, sociólogos y pedagogos. Competencias: especialidad, dirección, inspección.	Facultativo de Sanidad Penitenciaria Titulación: medicina. Competencias: especialidad, dirección.
A2	Especial de II.PP. Diplomado univ. o equivalente. Competencias: gestión, observación, clasificación, tratamiento, régimen, dirección, inspección.	A.T.S. de II.PP. Diplomado en enfermería. Competencias: especialidad.
C1	Ayudantes de II.PP. Bachiller superior, FP segundo grado o equivalente. Vigilancia y custodia, aseo y limpieza, tareas administrativas, observación de conducta, participación en tareas reeducadoras y rehabilitación.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Rejas (2007)

Los datos que la SGIP ofrece para la Administración General del Estado en 2010 sitúa el número de empleados públicos penitenciarios en 25.351 personas, de las cuales 483 pertenecen al Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el empleo y 24.868 dependen de la Secretaría General. El 80,9 % del personal es funcionario, mientras que el 9,1% restante está en régimen laboral. En lo relativo al área de trabajo, si analizamos solamente los datos del personal de la SGIP, el 62,7% corresponde a personal de vigilancia, siendo el más numeroso de los analizados, seguido por el 18,1% que supone el personal de administración.

Tabla 2.3. Distribución de los empleados públicos penitenciarios según vinculación y dependencia

Entidad	Funcionarios	Laborales	% laborales	Total
SGIP	22.799	2.069	9,1	24.868
TPFE	437	46	10,5	483
Total	23.236	2.115	9,1	25.351

Fuente: SGIP. Datos correspondientes a noviembre de 2010

Tabla 2.4. Distribución de los empleados públicos de la SGIP según área

Área	Número de personas	%
Directiva	366	1,5
Tratamiento	1.373	5,5
Sanitaria	971	3,9
Vigilancia	15.592	62,7
Administración	4.497	18,1
Total	24.868	100

Fuente: SGIP. Datos de noviembre de 2010

Antes de finalizar esta descripción sobre la situación de los recursos humanos de la Administración Penitenciaria es conveniente analizar la evolución del número de empleados públicos y la ratio presos/empleados. Utilizando la referencia de Subdirección General de Personal de Instituciones Penitenciarias (**Rejas 2007**), se ha producido un amplio incremento del número de empleados públicos desde 13.562 en 1990 a 23.390 en 2007, aunque ello no ha hecho variar sustancialmente la ratio presos/empleado debido al crecimiento de la población reclusa. Así en 1990 existían 2,1 presos por empleado y tras

las oscilaciones que se produjeron en el periodo, finalmente en 2007 ha crecido la ratio a 2,5 reclusos por empleado.

Tabla 2.5. Evolución de la ratio empleados públicos penitenciarios y población reclusa. Periodo 1990-2007

Año	Nº. presos por cada empleado público	Nº. empleados públicos penitenciarios	Año	Nº. presos por cada empleado público	Nº. empleados públicos penitenciarios
1990	2,1	13.562	1999	2,0	18.930
1991	2,3	14.127	2000	2,1	18.883
1992	2,3	15.874	2001	2,1	19.677
1993	2,4	16.377	2002	2,2	20.091
1994	2,5	16.601	2003	2,4	20.711
1995	2,3	16.591	2004	2,4	21.122
1996	2,1	16.764	2005	2,4	21.786
1997	2,1	17.949	2006	2,5	22.421
1998	2,1	18.338	2007	2,5	23.390

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por Rejas (2007)

Cuadro 2.9. Principales datos – Recursos humanos

- Régimen similar al del resto de funcionarios de la AGE.
- Amplia presencia de profesionales de diversas disciplinas.

Datos 2010:

- 25.351 empleados penitenciarios (SGIP+OATPFE).
- 9,1% laborales.
- Considerando sólo la SGIP, el 62,7% están dedicados a vigilancia y el 18,1% a administración.

Otros datos: 2,5 reclusos por cada empleado público (2007).

Fuente: Elaboración propia

2.5. El subsistema penitenciario catalán.

El subsistema catalán ha desarrollado su propio marco jurídico, organización, tejido de actores y resultados. La asunción de competencias de ejecución ha generado que se establezcan dinámicas propias en el ámbito catalán, por lo que se establece un sistema propio de relaciones, interacciones y resultados de las políticas penitenciarias que lleva a cabo la Generalitat de Catalunya. En este apartado

realizamos una sucinta referencia a los principales datos del subsistema catalán, a su régimen jurídico y su estructura administrativa.

2.5.1. Marco jurídico básico del subsistema catalán.

El subsistema catalán nace a partir del marco constitucional y la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre⁴⁴, que en su artículo 11.1 incluía la ejecución de la legislación penitenciaria del Estado como competencia que corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Esta previsión estatutaria se complementaba con lo estipulado por la LOGP en su artículo 79, con la previsión de corresponder a las CC.AA. la dirección, organización e inspección de las instituciones penitenciarias cuando éstas *<<hayan asumido en sus respectivos Estatutos la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria>>*, situación que se materializó a través del Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria, realizando la transferencia efectiva de medios y servicios penitenciarios desde el 1 de enero de 1984.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, también recogía las previsiones sobre el sistema penitenciario catalán de manera más extensa que la referencia del estatuto de 1979. De este modo, su artículo 168 relativo al sistema penitenciario, establecía:

<< 1. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia penitenciaria, que incluye en todo caso: a) La capacidad para dictar disposiciones que adapten la normativa penitenciaria a la realidad social de Cataluña. b) La totalidad de la gestión de la actividad penitenciaria en Cataluña, especialmente la dirección, la organización, el régimen, el funcionamiento, la planificación y la inspección de las instituciones penitenciarias de cualquier tipo situadas en Cataluña. c) La planificación, la construcción y la reforma de los establecimientos penitenciarios situados en Cataluña. d) La administración y gestión patrimonial de los inmuebles y equipamientos adscritos a la Administración penitenciaria catalana y de todos los medios materiales que le sean asignados. e) La planificación y organización del trabajo remunerado de la población reclusa, así como la ejecución de las medidas alternativas en prisión y las actividades de reinserción. 2. La Generalitat podrá emitir informes en el procedimiento de otorgamiento de indultos>>.

⁴⁴ Vigente hasta la entrada en vigor del nuevo Estatuto el 9 de agosto de 2006.

Cuadro 2.10. Datos básicos del sistema penitenciario catalán.

Administración de prisiones: Dirección General de Servicios Penitenciarios.

Dependencia superior: Departamento de Justicia.

Población reclusa: 10.509 personas (Enero 2011).

Población reclusa por cada 100.000 habitantes: 139,5 presos⁴⁵.

Capacidad oficial y nivel de ocupación: el ICPS a fecha de 01/09/2009 ofrece unas cifras no corroboradas por el DG Servicios Penitenciarios de la Generalidad y que vendrían a establecer una capacidad para 10.987 reclusos y una tasa de ocupación del 94,3 %⁴⁶.

Población reclusa femenina: 741 mujeres, 7,05% del total (Enero 2011).

Distribución de la población reclusa según situación procesal-penal: 18,5% preventivos, 81 % penados y 0,5% otras situaciones⁴⁷ (Enero 2011).

Distribución de la población reclusa según nacional/extranjero: 55,8% españoles y 44,2% extranjeros. 4.642 extranjeros y 10.509 españoles (Enero 2011).

Número de establecimientos penitenciarios: 15.

Personal al servicio de Instituciones Penitenciarias: 3.196 personas de las que 4.962 pertenecen al servicio interior (64,4%). Datos de diciembre de 2010⁴⁸.

% de presos en Cataluña respecto al total nacional: 14,3 % (Enero 2011).

Fechas destacables:

1984. Traspaso de los servicios penitenciarios a Cataluña.

1989. Creación del CIRE.

2006. Nuevo reglamento del sistema penitenciario catalán.

Fuente: Elaboración propia

⁴⁵ Para calcular esta magnitud se han utilizado los datos del Avance del Padrón del INE a 1 de enero de 2011 según los cuales la población en Cataluña asciende a 7.535.251 personas, así como los procedentes de Instituciones Penitenciarias de enero de 2011.

⁴⁶ Fuentes de la Dirección General de Servicios Penitenciarios de Cataluña consultadas directamente en junio de 2011 no han podido contrastar estos datos que proceden del ICPS y de hecho plantean que para su cálculo se ha podido incorporar la futura capacidad esperada del sistema catalán una vez que se finalice el Plan de Equipamientos.

⁴⁷ Medidas de seguridad, arrestos de fin de semana, tránsitos e impago de multa.

⁴⁸ Datos obtenidos del las estadísticas del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña.

Sin la pretensión de profundizar en el marco jurídico del subsistema catalán, nos limitaremos a resaltar como siguiente referencia el **Decreto 329/2006**, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el **Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal en Cataluña**, el cual con el marco jurídico del nuevo estatuto buscaba en su articulado el triple objetivo de flexibilizar y lograr una mayor eficacia del sistema, mejorar los mecanismos de colaboración con el resto de servicios públicos y posibilitar una mayor participación ciudadana en los servicios de ejecución penal.

2.5.2. Estructura administrativa.

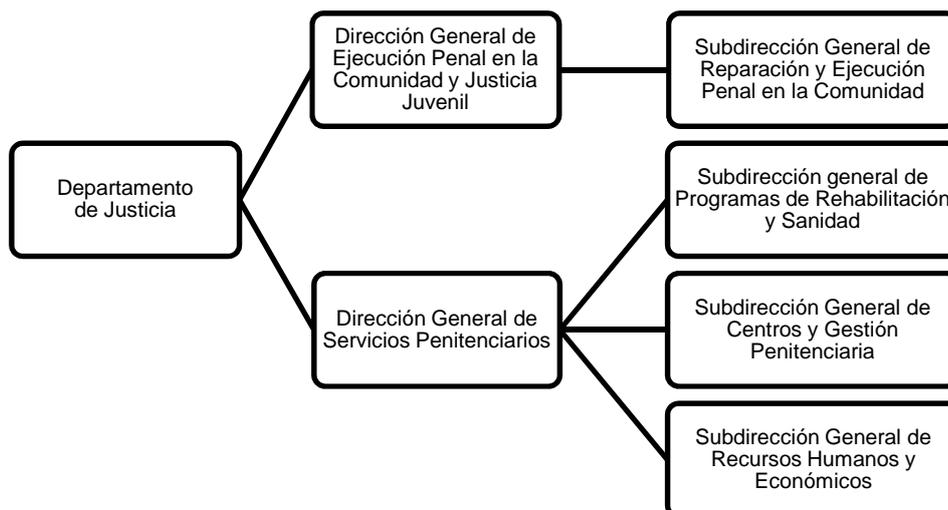
Tomando como referencia el mes de junio de 2011, el sistema penitenciario catalán se incardina en el Departamento de Justicia, del que depende la Secretaría General de Justicia y la Secretaría de Relaciones con la Administración de Justicia. El sistema penitenciario radica en dos Direcciones Generales, DG de Servicios Penitenciarios y DG de Ejecución Penal en la Comunidad y de Justicia Juvenil que dependen directamente del titular de la Consejería, junto a otra dirección general ajena dedicada al derecho y entidades jurídicas⁴⁹.

La Dirección General de Servicios Penitenciarios se divide en tres subdirecciones generales dedicadas a recursos humanos y económicos, centros y gestión penitenciaria, así como a programas de rehabilitación y sanidad, llevando el grueso de la organización y gestión de la ejecución penal, las infraestructuras y los programas. La otra Dirección General de Ejecución Penal en la Comunidad y Justicia Juvenil tiene una Subdirección General de Reparación y Ejecución Penal en la Comunidad y se responsabiliza fundamentalmente de las medidas alternativas y de los menores.

Por otra parte, el Centro de Iniciativas para la Reinserción (CIRE)⁵⁰ es una empresa pública que se puede considerar como homóloga del Organismo Autónomo TPFE. Esta empresa está adscrita al Departamento de Justicia, aunque depende orgánicamente de la Secretaría General de Justicia.

⁴⁹ La estructura administrativa del sistema penitenciario catalán ha sufrido diversos cambios en los últimos tiempos, ya que anteriormente existía una Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil.

⁵⁰ Creado en 1989 por la Ley 5/1989, de 12 de mayo, del Centro de Iniciativas para la Reinserción. Actualmente se regula por la Ley 23/2009, del 23 de diciembre.

Gráfico 2.3. Estructura administrativa principal del sistema penitenciario catalán

Fuente: Elaboración propia a partir de la web del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya (junio 2011)

2.5.3. Referencia a la asunción de competencias de ejecución por otras comunidades autónomas.

Los subsistemas penitenciarios pueden nacer sin necesidad de que haya una transferencia de competencias o cambio del marco jurídico, ya que determinadas situaciones como la política de dispersión, originan un sistema propio de relaciones y actores en el País Vasco. No obstante, las tensiones respecto a las competencias de ejecución se han manifestado de forma intermitente y así el Gobierno Vasco ha demandado en diversas ocasiones la asunción de las competencias en la materia.

En 1984, tras el traspaso de los servicios penitenciarios a Cataluña, el Gobierno de España llegó a dictar una norma reglamentaria⁵¹ con la finalidad de establecer las bases de coordinación de las diferentes administraciones penitenciarias que pudiesen crearse, aunque hasta la fecha nuestro sistema penitenciario jurídicamente considerado sólo puede distinguirse en la Administración General del Estado y el correspondiente a Cataluña.

⁵¹ Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, sobre normas provisionales de coordinación de las administraciones penitenciarias.

2.6. Retos y cuestiones actuales del sistema penitenciario español.

Para finalizar este capítulo hacemos referencia a los retos que se plantean en el sistema penitenciario. Para algunos autores como **De la Cuesta** (2005) las principales cuestiones que debe afrontar el sistema pasan por la reducción de la intensidad del internamiento en prisión, además de abordar la evolución creciente del peso de los extranjeros entre la población reclusa, la situación de las mujeres, las drogodependencias y problemas de salud o el tratamiento de agresores sexuales y maltratadores, entre otros.

Básicamente se percibe cierto consenso en los discursos de diferentes autores y organizaciones al señalar los temas pendientes del sistema penitenciario. Sin un ánimo exhaustivo y con la intención de ampliar la lista, añadimos o completamos algunos temas que deben afrontar las autoridades públicas penitenciarias:

- Sobreocupación de los centros penitenciarios como problema que implica tanto a la política criminal como penitenciaria.
- Mayor recurso a las penas alternativas a la privación de libertad, así como a los procedimientos de mediación.
- Planteamiento de la extensión de los modelos de mínima seguridad y formas especiales de ejecución.
- Traspaso de competencias de ejecución a las comunidades autónomas.
- Expulsión de presos extranjeros o bien cumplimiento de condena o de la libertad condicional en el país de origen.
- Justificación internacional de la política de dispersión de presos de ETA.
- Falta de personal en relación al número de reclusos. Satisfacción de las demandas de los trabajadores penitenciarios y su compatibilización con la sostenibilidad económica.
- Evolución del presupuesto del sistema penitenciario y del coste de la reclusión⁵². Este debate nos llevaría necesariamente a plantear la privatización de las prisiones como alternativa que se produce en

⁵² A falta de datos oficiales, tomaremos la cifra que indica el Director de la cárcel de Albolote en una entrevista concedida a EFE y publicada en La Vanguardia Digital el 25 de mayo de 2010, cifrando el coste anual de cada recluso en 25.000 € anuales.