

Extracto:

Sierra Rodríguez, Javier 2011. Manual de Políticas Públicas Penitenciarias, aproximación a través de estudios de caso, Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.

Nota: este documento digital no se puede incluir en terceras páginas de internet sin autorización. Se autoriza la realización de referencias siempre que se cite la fuente.

## **Capítulo 3**

### **Actores en la política penitenciaria española**

En el presente apartado hacemos un repaso por las diferentes categorías de actores, analizando su versatilidad y modificación en sus características en función del sistema, política, perspectiva y grado de concreción del problema o caso. Además se analizan de manera sucinta los actores sindicales, los Defensores del Pueblo y otras organizaciones del panorama penitenciario.

#### **3.1. Actores y sistemas.**

La primera reflexión respecto a la existencia de actores en materia de política penitenciaria es precisamente el alcance de su presencia en función del sistema penitenciario que estemos analizando.

Partimos de considerar un subsistema penitenciario en Cataluña que hunde sus raíces en el traspaso de competencias y que es de naturaleza diferente al que podríamos definir en el caso vasco por lo específico de la política de dispersión de presos etarras, sus actores singulares e interacciones que están claramente diferenciadas. El elenco de actores en el sistema penitenciario español no tiene por qué coincidir necesariamente con los existentes en otros subsistemas como el vasco o el catalán.

De hecho, podemos establecer que la actuación preponderante de algunos actores y la visibilidad de su mensaje poniendo de manifiesto algunas problemáticas, ocasionan la consideración de subsistemas propios, como podría considerarse el caso Andaluz por el intenso trabajo que desarrolla en la materia el Defensor del Pueblo de esta Comunidad.

Los actores habituales en materia de política penitenciaria en el ámbito de la Administración General del Estado los podríamos clasificar en cuatro categorías que describimos a continuación.

- **Político-institucionales:** II.PP., partidos políticos (PP y PSOE primordialmente), Defensores del Pueblo estatal y autonómicos, entre otros.
- **Sindicales:** ACAIP<sup>54</sup>, sindicatos mayoritarios (UGT, CC.OO. y CSI-CSIF) y otros sindicatos profesionales o de menor visibilidad.
- **Sociales y en defensa de los Derechos Humanos:** ONG's, asociaciones de familiares, asociaciones de víctimas del terrorismo y organizaciones pacifistas.
- **Técnicos:** Colegios de Abogados<sup>55</sup>, órganos judiciales, entre otros.

Estos actores son coincidentes en muchos casos con los subsistemas vasco y catalán, aunque otros no participan en ellos. Lo característico de los actores en los subsistemas es el cambio de visibilidad y roles entre unos y otros actores, añadiendo además organizaciones de ámbito territorial del subsistema que pueden jugar un papel escaso o nulo en el ámbito del Estado.

En lo que respecta a los actores, el **subsistema catalán** se caracteriza por tener su propio órgano de la Generalidad de Cataluña<sup>56</sup> que gestiona las competencias de ejecución en materia penitenciaria y por ende, su propio tejido sindical que se dirige fundamentalmente al él. También existen organizaciones de derechos humanos y sociales que trabajan con una focalización específica en el subsistema penitenciario catalán<sup>57</sup>.

Por su parte, el **subsistema vasco de actores** se diferencia del anterior porque las competencias siguen residiendo en el Estado y por tanto, las reivindicaciones y negociaciones se siguen llevando en relación a la Administración General del Estado, sin que se haya dado lugar a un tejido sindical tan orientado al gobierno autonómico. No obstante, en la cuestión vasca hay dos aspectos en los que se fundamenta su configuración como subsistema, el principal es la política de dispersión de presos y la presencia del problema del terrorismo por su influencia

---

<sup>54</sup> Agrupación de los Cuerpos de Administración de Instituciones Penitenciarias, actualmente está vinculada a Unión Sindical Obrera (USO).

<sup>55</sup> Otro actor de carácter técnico muy presente en cuestiones penitenciarias es el poder judicial.

<sup>56</sup> En septiembre de 2010 la ejecución en materia penitenciaria en Cataluña se llevaba a cabo a través de la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil dependiente del Departamento de Justicia.

<sup>57</sup> Un ejemplo de ellas es el propio Sindic de Greuges.

en el ámbito penitenciario (población reclusa, traslados de familiares, etc.), siendo el segundo más secundario la demanda de las competencias en materia de ejecución penitenciaria por el gobierno vasco o los partidos nacionalistas.

En este subsistema entran en juego la mayoría de los actores que ya participan en toda la problemática general en torno a ETA: el gobierno vasco, los partidos nacionalistas, la izquierda radical vasca, sus organizaciones satélite, las plataformas de familiares de presos etarras, organizaciones de derechos humanos influenciadas por el entorno radical, entre otras. Por otra parte intervienen organizaciones pacifistas y las que agrupan a víctimas del terrorismo, además de la mayoría de actores que participan en el ámbito penitenciario estatal.

### 3.2. Actores y políticas.

La división o clasificación de políticas sectoriales que integran la política penitenciaria también poseen, al igual que los subsistemas, sus propios actores con diferente relevancia, recursos, objetivos, intereses o definición del problema.

Hay políticas específicas que generan escenarios de actores totalmente nuevos, como sucede con las políticas de infraestructuras **penitenciarias** a la hora de decidir la ubicación de centros, en las que también adquieren relevancia de manera itinerante y temporal actores locales a nivel de municipios, generando mapas de actores atomizados.

Es habitual que en estos casos exista un amplio protagonismo de las Administraciones Locales y de las plataformas vecinales. Las primeras para rechazar o aceptar candidaturas con su correspondiente pauta de interacción sobre la ubicación de nuevos centros penitenciarios y la solicitud de contraprestaciones<sup>58</sup>, mientras que las segundas frecuentemente muestran posiciones beligerantes ante su instalación<sup>59</sup>. El papel de los vecinos se puede intensificar por la acción de la oposición municipal cuando alienta e incluso organiza estos movimientos en contra de la aceptación del gobierno municipal, con la intención de hacer oposición y al margen de los razonamientos objetivos que existan para establecer o no un centro penitenciario.

Otras pautas comunes en este tipo de políticas cuando hablamos de problemas locales, es la pasividad o colaboración de un modo tenue de

---

<sup>58</sup> Éstas versan habitualmente sobre infraestructuras, beneficios fiscales, creación de puestos de trabajo, presencia de servicios de competencia estatal en general y específicamente de seguridad, entre otros.

<sup>59</sup> El establecimiento de centros penitenciarios nos recuerda a las polémicas habituales sobre la ubicación de almacenes de residuos nucleares e instalaciones similares en las que se produce temor sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad de las personas.

los gobiernos autonómicos que no poseen competencias en la materia (todos excepto Cataluña), que en el caso de las infraestructuras penitenciarias suelen estar limitadas a ámbitos de índole urbanística y medioambiental.

La política de infraestructuras a su vez, tiene relación con otras perspectivas como el **género, protección de los menores y de la familia** (unidades de madres) o la **transferencia de competencias** (decisión de la ubicación de centros), por lo que podemos observar la diversidad de situaciones que se producen conforme nos vamos acercando a casos concretos.

Este ejemplo sobre las políticas de infraestructuras se expone para reflexionar que en todas las políticas hay una mayor o menor presencia de actores diversos. En las políticas penitenciarias de personal los sindicatos, en las de tratamiento las organizaciones profesionales de disciplinas sanitarias y entidades asistenciales, etc. Además, existe interconexión entre las políticas específicas y subsistemas territoriales y la generación de nuevos mapas de actores, como sucede con el subsistema catalán y la política de dispersión de presos etarras.

**Cuadro 3.1. Elementos que inciden en la configuración del mapa de actores**

- **Subsistemas territoriales:** estatal, catalán, vasco, etc.
- **Política penitenciaria específica:** personal, infraestructuras, tratamiento, etc.
- **Perspectivas:** género/familia, etc.
- **Grado de concreción del problema o caso:** problemas generales / problemas específicos o locales.

Fuente: Elaboración propia

### **3.3. Caracterización de las principales tipologías de actores.**

Nos vamos a centrar en caracterizar de manera no exhaustiva algunos tipos de actores que participan en las problemáticas y cuestiones principales de política penitenciaria, al margen de Instituciones Penitenciarias (estatal y de Cataluña) y de los partidos políticos cuyos discursos y conocimiento está más generalizado.

### 3.3.1. Sindicatos.

La presencia de las organizaciones sindicales en el ámbito penitenciario no dista excesivamente del panorama general de entidades sindicales del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Los sindicatos multisectoriales o “*de clase*”, CC.OO. y UGT poseen sus secciones de prisiones, al igual que el sindicato de funcionarios CSI-CSIF.

La peculiaridad principal es que el mapa sindical se completa con organizaciones específicas del ámbito penitenciario nacidas por la consideración del personal funcionario de la no representación de sus intereses y problemáticas concretas desde las políticas y directrices de las grandes centrales sindicales. Estas organizaciones profesionales son principalmente ACAIP y la Asociación Profesional de Funcionarios de Prisiones (APFP).

El sindicato ACAIP merece una especial atención debido a la visibilidad que posee, la representación que alcanza en las elecciones sindicales y el hecho de ser un sindicato específicamente de funcionarios de prisiones. Además, su labor de recopilación estadística y denuncia constante de las situaciones de sobrepoblación han hecho del mismo un referente<sup>60</sup>.

Aunque los discursos varían entre sindicatos, políticas y circunstancias concretas, las cuestiones en las que basan sus principales reivindicaciones y definición del problema son las siguientes:

- La sobrepoblación es causa de conflictividad e inseguridad en el desempeño de sus puestos de trabajo<sup>61</sup>.
- Las macrocárceles ubicadas en lugares alejados de núcleos urbanos hacen descender la calidad de vida de los trabajadores del sistema penitenciario.
- No hay proporcionalidad entre el crecimiento de la población reclusa y del personal al servicio de Instituciones Penitenciarias por lo que se agravan los problemas de seguridad y condiciones de trabajo.
- La falta de personal origina que no se puedan desarrollar adecuadamente la clasificación de los reclusos y los distintos programas de reinserción, rehabilitación y de sanidad penitenciaria.

---

<sup>60</sup> Es habitual en la documentación y artículos sindicales encontrar la referencia (cierta o no) de la creación de ACAIP por iniciativa de Instituciones Penitenciarias con la intención de tener una estructura sindical de confianza. Según las mismas fuentes, su nacimiento entre 1989 y 1990 se debió a esta lógica, pero posteriormente adquirió independencia respecto al aparato gubernativo.

<sup>61</sup> Según los sindicatos, algunos sucesos como agresiones a funcionarios serían más fácilmente evitables si existiese mayor dotación de personal. Un ejemplo de estas agresiones lo podemos encontrar en los hechos acaecidos en Picassent en noviembre de 2007.

- La penosidad y peligrosidad del ambiente de trabajo produce trastornos psíquicos, estrés, *burn out* (trabajador quemado) y otras situaciones, por lo que debe compensarse a nivel retributivo y con mejoras en las condiciones de trabajo, incluyendo específicamente el acceso a una segunda actividad<sup>62</sup>.
- Las innovaciones no se están introduciendo adecuadamente porque falta formación o bien suponen nuevas cargas para el personal (ejemplo: lápiz óptico).

Por último, habría que mencionar que en el ámbito de Cataluña encontramos otras organizaciones sindicales propias de su entorno<sup>63</sup>, las cuáles coexisten con las anteriormente mencionadas con sus secciones autonómicas especializadas en ámbitos penitenciarios (UGT Presons, CSIF, etc.). En otras comunidades también hay algunas variantes específicas como la sección sindical de prisiones en la Confederación Intersindical Gallega (CIG) o la sectorial ELA<sup>64</sup> Prisiones.

**Cuadro 3.2. Principales organizaciones sindicales del ámbito penitenciario**

Sindicatos estatales	Sindicatos del subsistema catalán
<p><b>De “clase” con secciones de funcionarios de prisiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UGT</li> <li>• CC.OO.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secciones catalanas de sindicatos estatales</li> <li>• ADECAF</li> </ul>
<p><b>De funcionarios con secciones de funcionarios de prisiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CSIF</li> </ul>	<p><b>Sindicatos autonómicos</b></p> <p>Secciones de funcionarios de prisiones en ELA (País Vasco), CIG (Galicia), entre otros.</p>
<p><b>De funcionarios de prisiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ACAIP</li> <li>• APFP</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

<sup>62</sup> La segunda actividad se concibe como el derecho de traslado a un puesto diferente alejado de la penosidad y peligrosidad del principal, una vez que se ha desarrollado una carrera profesional amplia y/o por cuestiones de edad o físicas.

<sup>63</sup> Entre ellas destacamos la Associació Democràtica Catalana de Funcionaris de Presons (ADECAF).

<sup>64</sup> Euskal Sindikatua.

### 3.3.2. Defensores del Pueblo.

Para los Defensores del Pueblo, el respeto a los derechos humanos y la actuación ligada escrupulosamente a la legalidad son los temas que fundamentan su actuación en el ámbito penitenciario, constituyendo un supuesto particular de control cercano al control político parlamentario (**De la Cuesta** et al. 1998:253) y siendo la sobrepoblación y la falta de infraestructuras los principales temas de trabajo. En los casos aislados de corrupción y maltrato también han estado presentes estas organizaciones.

En lo que respecta a los informes de los Defensores del Pueblo, hay numerosas referencias en sus reportes anuales e incluso monográficos específicos sobre la situación penitenciaria. Destaca, además del Defensor del Pueblo de España, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Sindic de Greuges de Cataluña por la intensidad de sus referencias a cuestiones penitenciarias. El resto de las Defensorías autonómicas han llevado una línea de trabajo asimétrica e incluso algunas no se han planteado esta línea de trabajo.

Cabe hacer una previsión como apunta **Ortiz González** (2007:262 y ss.)<sup>65</sup>, quien plantea que la actuación de los Defensores del Pueblo en relación a la ejecución penal está condicionada por la intervención de órganos jurisdiccionales, ya que la regulación del Defensor del Pueblo impide expresamente su intervención en este supuesto, de modo que debería ser llevada a cabo por el Ministerio Fiscal, a excepción de los asuntos relativos a la Administración de Justicia como servicio público y no como órgano jurisdiccional.

#### Cuadro 3.3. Principales Defensores del Pueblo que actúan en temas penitenciarios

- Defensor del Pueblo de Andalucía: [www.defensor-and.es](http://www.defensor-and.es)
- Defensor del Pueblo de España: [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)
- Sindic de Greuges de Cataluña: [www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)

Fuente: Elaboración propia

### 3.3.3. Otras organizaciones.

Desde el año 2008 existe el denominado Consejo Social Penitenciario y se abre la puerta a la creación de Consejos locales. Estos Consejos Sociales se configuran como órganos consultivos para articular la

---

<sup>65</sup> Es recomendable la lectura completa de este capítulo para cualquier persona que desee profundizar en la actuación de los Defensores del Pueblo en relación a temas penitenciarios.