

MANUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PENITENCIARIAS

Aproximación a través de estudios de caso

JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ



UNIVERSIDAD DE MURCIA

2011

Autor: Javier Sierra Rodríguez

Edita:
EDITUM – Servicio de Publicaciones
Universidad de Murcia
c/ Santo Cristo – Murcia

ISBN:
Depósito Legal:

*Dedicado a los profesores que ya no están con nosotros:
Francisco Marín Ferrer y Guillermo Miranda*

Índice

Presentación	12
Tabla de abreviaturas	15
Capítulo 1. Política y sistemas penitenciarios: conceptualizaciones y aspectos básicos.	17
1.1. Conceptualizaciones	18
1.2. El sistema político	21
1.3. Las políticas públicas	22
1.4. Sistema penitenciario y políticas públicas penitenciarias	24
1.5. Los estudios de caso	28
1.6. Planteamiento de un estudio de caso interpretativo. El trabajo de la asignatura	32
1.7. Estructura modelo de informe sobre un estudio de caso	34
1.8. Identificación de actores y caracterización	37
1.9. Interacciones y desarrollo del problema	39
1.9.1. Cuadro de fases	39
1.9.2. Mapa de interacción de actores	41
1.9.3. Cronograma	42
1.10. Referencias bibliográficas para profundizar en el análisis de políticas públicas	43
Capítulo 2. El Sistema penitenciario español	45
2.1. Evolución del sistema penitenciario español	46
2.1.1. El final de la guerra civil y la estrategia de vaciamiento de presos	47
2.1.2. Periodo 1944 – 1975	48
2.1.3. Los indultos de 1975 a 1977	50

2.1.4. Etapa constitucional y penitenciarismo oficial	52
2.1.5. Etapa socialista: 1982-1996	53
2.1.6. Etapa Popular: 1996-2004	54
2.1.7. Segunda etapa socialista desde 2004	55
2.2. Marco normativo y políticas de flexibilización	55
2.2.1. Marco normativo	56
2.2.2. Políticas de flexibilización normativa	57
2.2.3. Referencias bibliográficas para profundizar en el régimen jurídico y política normativa	61
2.3. Estructura administrativa del sistema penitenciario	62
2.4. Recursos humanos de la Administración Penitenciaria del Estado	66
2.5. El subsistema penitenciario catalán	69
2.5.1. Marco jurídico básico del subsistema catalán.	70
2.5.2. Estructura administrativa	72
2.5.3. Referencia a la asunción de competencias de ejecución por otras comunidades autónomas	73
2.6. Retos y cuestiones actuales del sistema penitenciario español	74
2.7. Referencias bibliográficas para profundizar en política penitenciaria comparada	75
2.8. Lecturas de prensa	76

Capítulo 3. Actores en la política penitenciaria española 79

3.1. Actores y sistemas	79
3.2. Actores y políticas	81
3.3. Caracterización de las principales tipologías de actores	82
3.3.1. Sindicatos	82
3.3.2. Defensores del Pueblo	84
3.3.3. Otras organizaciones	85
3.4. Fuentes de información procedentes de actores y organizaciones	86
3.4.1. Instituciones y Entidades públicas	87
3.4.2. Entidades profesionales y sindicales	87
3.4.3. Asociaciones y organizaciones	88
3.5. Lecturas de prensa	89

Capítulo 4. La sobrepoblación y su influencia en las políticas penitenciarias	91
4.1. Demografía penitenciaria: breve descripción	91
4.1.1. Población penada por edad	93
4.1.2. Evolución de la población reclusa	94
4.1.3. Comparación con otros países	95
4.1.4. Datos por sexos	97
4.2. La sobrepoblación: diagnóstico, relación con otras políticas e implicaciones	99
4.2.1. Causas del incremento de la población reclusa	99
4.2.2. Dimensionamiento de la sobrepoblación	103
4.2.3. Influencia de la sobrepoblación en las políticas penitenciarias	103
4.2.4. Implicaciones jurídicas de la sobrepoblación	105
4.3. Directrices sobre redenciones a partir de la STS 197/2006	107
4.4. Población reclusa extranjera y sobrepoblación	109
4.4.1. Factores y reflexiones sobre la población reclusa extranjera	109
4.4.2. Evolución de la población reclusa extranjera	111
4.4.3. Comparación del número de reclusos según el total de población extranjera	112
4.4.4. Caracterización demográfica de la población reclusa extranjera	113
4.5. Lecturas de prensa	115
Capítulo 5. Política de infraestructuras y centros penitenciarios	119
5.1. Tipología de establecimientos penitenciarios en España	120
5.2. Organización interna de los establecimientos penitenciarios	122
5.3. Política de infraestructuras	126
5.4. Macrocárceles y centros tipo	127
5.5. Unidades de madres ¿Política de género o de familia?	128
5.6. Campos del Río: análisis de caso	129
5.6.1. Aparición del problema y entrada en la agenda	129
5.6.2. Definición del problema	130
5.6.3. Actores	131
5.6.4. Interacción de los actores: desarrollo del problema a lo largo del tiempo	133

5.6.5. A modo de conclusión	138
5.7. Lecturas de prensa	139
Capítulo 6. Políticas en relación a los presos de ETA	143
6.1. La reagrupación de presos de ETA: antecedentes y entrada en la agenda	144
6.2. Principales actores y su definición del problema	145
6.3. Desarrollo del problema a lo largo del tiempo	147
6.3.1. Inicio de la política de dispersión y primeras reacciones	147
6.3.2. Violencia etarra y negociación en torno a la política de reagrupación	148
6.3.3. Descenso de actividad e ilegalización del entorno de ETA	148
6.3.4. De la distensión a la tensión en la política de dispersión de presos	149
6.3.5. El futuro de la política penitenciaria de dispersión de presos de ETA	149
6.4. Breve referencia a las ayudas del Gobierno Vasco a los familiares de presos de ETA	151
6.5. Lecturas de prensa	153
Fuentes utilizadas y complementarias	157
Anexo I: Ejercicios y temas sugeridos para trabajos de la asignatura Política Penitenciaria	173
Anexo II: Listado de tablas, gráficos y cuadros	179

Presentación

Con el título *“Manual de Políticas Públicas Penitenciarias: aproximación a través de estudios de caso”*, se presenta una herramienta de trabajo que combina aspectos metodológicos y teóricos para el desarrollo de la asignatura *Política Penitenciaria* que se imparte en el **Máster en Criminología aplicada a la ejecución de penas** de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.

A través de este manual se realiza un recorrido por los principales temas relacionados con las políticas penitenciarias. El Capítulo 1 está dedicado a conceptualizar y delimitar adecuadamente la materia que integra, incluyendo contenidos metodológicos del análisis de políticas públicas y de los estudios de caso.

En el **Capítulo 2** nos centramos en el sistema penitenciario español, analizando la evolución del ámbito penitenciario desde finales de la Guerra Civil con un mayor énfasis en los distintos periodos de la democracia. Se estudia en este capítulo el marco normativo, las políticas de flexibilización y las estructuras administrativas, tanto de la Administración General del Estado como de la Generalitat de Catalunya. Este capítulo añade también una referencia a los recursos humanos de la administración penitenciaria y a los retos que se plantean para las próximas décadas.

El **Capítulo 3** supone un repaso a los actores que nos encontramos al analizar las políticas penitenciarias, distinguiendo las redes de actores en función de los distintos sistemas y subsistemas que conviven en el ámbito penitenciario. Este capítulo da cuenta de la diversidad de actores que participan, encontrando partidos políticos, instituciones y administraciones públicas, defensores del pueblo, sindicatos, ONG's y organismos técnicos, entre otros.

El **Capítulo 4** está dedicado a la sobreocupación en las prisiones españolas. Para ello, se inicia con una exposición de los principales datos de la demografía penitenciaria, profundizando al desagregarlos por edad y

sexo, estudiando su reciente evolución y comparándola a otros países. En este capítulo también se analizan las causas de la sobrepoblación y se hace referencia a la población reclusa extranjera y las directrices sobre redenciones tras la STS 197/2006.

En el **Capítulo 5** se estudia la política de infraestructuras penitenciarias, incluyendo temas conexos como la tipología de centros, especialmente los centros tipo y las unidades de madres, así como su organización interna. Este capítulo finaliza con un análisis de caso sobre la construcción de la prisión de Campos del Río.

Por último, el **Capítulo 6** se ocupa de las políticas relacionadas con los presos de ETA que se insertan en el ámbito penitenciario, tal y como sucede en la política de dispersión de presos o las ayudas del Gobierno Vasco para financiar las visitas de sus familiares.

El desarrollo de estos seis capítulos no habría sido posible sin el apoyo de tres profesores. Al primero de ellos, **Jaime Peris Riera**, le debo la oportunidad de participar como profesor en el *Máster en Criminología aplicada a la ejecución de penas*, lo que me llevó a conocer al segundo de ellos, su Director, **David Morillas Fernández**, siendo esta obra deudora de las aportaciones y orientaciones que he recibido de su parte desde que inicié la docencia en el curso académico 2007/2008. El tercero es **Antonio Garrido Rubia**, a quien agradezco el apoyo que me ha prestado como compañero del Área de Ciencia Política y de la Administración, cuyas recomendaciones a la hora de plantear y posteriormente finalizar este manual han sido de gran valía, especialmente las concernientes al análisis de políticas públicas.

Por último y antes de finalizar esta presentación, espero que los contenidos de este manual sean provechosos para los alumnos del citado Máster y para todos aquellos interesados que afronten el reto de mejorar el ámbito penitenciario, cuyo principal desafío es la gestión un amplio número de reclusos, que en junio de 2011 era de 72.961 personas para el conjunto de España según las estadísticas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

TABLA DE ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado.
AVT	Asociación de Víctimas del Terrorismo.
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CIS	Centro de Inserción Social.
CP	Código Penal.
ICPS	International Centre for Prisons Studies.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
II.PP.	Instituciones Penitenciarias.
LOGP	Ley Orgánica General Penitenciaria.
MIR	Ministerio del Interior.
MIRV	Movimiento de la Izquierda Radical Vasca.
NN.UU.	Naciones Unidas.
SGIP	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.
SIEP	Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TPFE	Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

