

# ¿Crisis de los sistemas penitenciarios europeos?

Fernando Reviriego Picón\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las Reglas Penitenciarias Europeas*. III. *Exclusión social y efectos negativos de la reclusión*. IV. *La infraestructura de los centros penitenciarios; la masificación como mal endémico; extranjeros y mujeres*. V. *Salud mental y centros penitenciarios*. VI. *Las alternativas a la reclusión y la revolución telemática*. VII. *Las tendencias privatizadoras*. VIII. *A modo de apunte final*.

## I. Introducción

Se abordan en este trabajo algunos de los problemas comunes a los sistemas penitenciarios europeos que tienen sin duda en la masificación uno de sus principales caballos de batalla; un incremento continuo de internos que se une a infraestructuras insuficientes así como a otras cuestiones de diferente tenor, como el elevado número de internos con patologías mentales o el importante porcentaje de reclusos extranjeros, que aumentan la complejidad de estos entornos anormales. Con tales mimbres resulta complejo pensar en enarbolar de manera realista la bandera de la reinserción, pudiendo aspirarse todo lo más, como señala la doctrina de forma reiterada, a que, cuando menos, la reclusión no desocialice; aquí, sin duda, las penas alternativas a la reclusión y, por supuesto, las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías tienen mucho que decir, pues no debemos olvidar en ningún momento el carácter relativamente reciente de esta pena por más que pudiere parecer justamente lo contrario.

\* Profesor de Derecho constitucional, UNED.

## II. Las Reglas Penitenciarias Europeas

La nueva versión de las Reglas Penitenciarias del Consejo de Europa fue aprobada en enero de 2006,<sup>1</sup> articuladas por primera vez en 1973; esta ha sido su segunda actualización, la anterior se produjo en 1987.

Esa primera versión, como es bien sabido, respondió a un intento de especificar, singularizar o actualizar las vagas prescripciones de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por Naciones Unidas dos décadas atrás; aunque su simple reconocimiento tuvo una importancia indudable apenas establecía ciertos principios y reglas de una buena organización penitenciaria así como de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos, y ello con un tenor generalista y amplio con el objeto de que pudiera ser ratificado por los diferentes países. Ilustrativo del convencimiento de la dificultad de su concreción son las observaciones preliminares de esas Reglas Mínimas de Naciones Unidas en las que se señalaba que “debido a la gran variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo, no se pueden aplicar indistintamente todas las reglas en todas partes y en todo tiempo. Sin embargo, deberán servir para estimular el esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se oponen a su aplicación, en vista de que representan en su conjunto las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas”. Recordemos que ya durante la efímera existencia de la malograda Sociedad de Naciones se había planteado la necesidad de articular reglas internacionales en materia penitenciaria. Así, en la década de los veinte del siglo pasado la Comisión Penitenciaria Internacional estableció cincuenta y cinco reglas en orden a regular las condiciones de los centros penitenciarios; hubo que esperar no obstante casi un lustro para que pudieran ser aprobadas como documento oficial al ser aprobadas por la Quinta Comisión de la Sociedad de Naciones y por la Asamblea.<sup>2</sup> Dos décadas después, en 1955, el Primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente aprobó las denominadas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (un total de

<sup>1</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa, 11 de enero de 2006, Recomendación Rec (2006)2E. Es interesante apuntar que en junio de 2008 se hizo público el documento sobre el desarrollo y aplicación de esta Recomendación poniendo de manifiesto las disparidades existentes en los diferentes países miembros del Consejo de Europa.

<sup>2</sup> Sobre estos procesos, véase, Salado Osuna, A., *Derecho Internacional Universal y Europa, Sistema Penitenciario*, Escobar, G., (Dir.), Federación Iberoamericana de Ombudsmán, Trama, Madrid, 2007, pp. 27 a 60 y 87 a 118, respectivamente; Tellez Aguilera, A., *Las Nuevas Reglas Penitenciarias del Consejo de Europa* (una lectura desde la experiencia española), Edisofer, Madrid, 2006, p. 13 y ss.

noventa y cuatro) posteriormente ratificadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.<sup>3</sup> Es preciso destacar, asimismo, dentro de este ámbito la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>4</sup> y de forma más específica su Protocolo facultativo (en vigor desde junio de 2006) con el objetivo de establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Entre la segunda y la actual versión de las Reglas Penitenciarias del Consejo de Europa fueron aprobadas buen número de recomendaciones del Comité de Ministros relativas a la política y práctica penitenciaria en diferentes materias; así, sobre educación, control de enfermedades y problemas de salud, personal penitenciario, etc.<sup>5</sup>

Pórtico de las Reglas (en esta última versión) son nueve principios fundamentales que inciden esencialmente en el mantenimiento y respeto de los derechos de los reclusos sobre la base del principio de reinserción y la adaptación, en la medida de lo posible, de la vida en prisión a los aspectos positivos de la vida en el exterior; “normalización” en la expresión utilizada por Borja Mapelli.<sup>6</sup> Como apunta este autor, en consonancia con las previsiones de reinserción “la cárcel debe ser un reflejo de la sociedad libre. No hay razón para que la vida dentro de una prisión se trate de prisionarizar y, sin embargo, si existen muchos argumentos a favor de su normalización social”, siendo elemento determinante para ello “reforzar unas relaciones fluidas sociedad / prisión”.

Con relación a la anterior versión de estas reglas llama la atención, entre otras cuestiones, el proceso de personificación que se produce (“Las personas privadas de libertad deben ser tratadas en el respeto de los derechos del hombre” –Regla 1ª–) así como la desaparición de sus principios fundamentales de la finalidad reinsertadora hasta este momento contenido en la regla tercera. Para Téllez Aguilera esta desaparición o abandono de la finalidad reinsertadora sería fruto de la concurrencia de diferentes elementos entre los que cabría destacar, en el marco de una crisis de

<sup>3</sup>Resolución 663 C (XXIV) de 31 de julio de 1957; Resolución 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

<sup>4</sup>Resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984 (en vigor desde junio de 1987).

<sup>5</sup>Rec (1989)12, Rec (1993)6, Rec (1997)12, Rec (1998)7, Rec (1999)22, Rec (2003)22, Rec (2003)23.

<sup>6</sup>“Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n° 8, 2006.

la ideología del tratamiento penitenciario, la falta de concreción de los fines asignados al mismo o el caótico panorama de los medios a aplicar así como la falta de evaluación del fruto del trabajo.<sup>7</sup>

Con una perspectiva ciertamente crítica refiere este autor que la aprobación de la nueva versión de las Reglas Penitenciarias no ha sido fruto en modo alguno de la mejor ciencia penitenciaria sino por el contrario del “pulso tembloroso de políticos timoratos” articulándose un texto que converge alrededor de dos elementos diferenciados, la “potenciación regimental” y la “relativización de derechos y garantías”; la “huella del Derecho penal del enemigo ha llegado al humanista Consejo de Europa, ahora totalmente despreocupado de los temas tratamentales”.<sup>8</sup>

En el seno de la Unión Europea, y en conjunción con la actuación del Consejo de Europa, es importante apuntar que la deficitaria situación de los sistemas penitenciarios ha llevado a proponer, por más que no parece viable en modo alguno a medio plazo, la articulación de una Carta penitenciaria europea común a todos los países del Consejo de Europa, sobre la base de una contribución común de los Estados miembros de la Unión.

La Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo así lo recomendó en su Informe de 2004 sobre los detenidos en la Unión Europea.<sup>9</sup>

Dicha Carta, según se proponía en dicho Informe, habría de incluir normas precisas y obligatorias para los Estados miembros relativas tanto al momento de la detención como al de la reclusión *stricto sensu*.

Así, por ejemplo, cuestiones relativas a las actividades de reeducación, instrucción, rehabilitación y reinserción social y profesional, a la separación de detenidos en función de las categorías, a las comunicaciones, acceso a la información, sanidad o a la propia formación del personal penitenciario.

En ese mismo documento se recomendaba igualmente al Consejo que si dicha Carta no se elaborara cuando antes o si los resultados no fueran satisfactorios la propia Unión Europea elaborara una Carta de derechos de las personas privadas de libertad, obligatoria para los Estados miembros y sujeta a la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

<sup>7</sup> *Las nuevas reglas penitenciarias del Consejo de Europa*, cit., p. 7 y ss.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Informe con una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre los derechos de los detenidos en la Unión Europea*, 24 de febrero de 2004.

Y de igual forma la adopción de iniciativas a escala de la Unión para garantizar a los diputados individuales la prerrogativa de visitar e inspeccionar los lugares de detención así como a los diputados europeos en el territorio de la Unión y la reestructuración y modernización de los centros.

Mucho más recientemente podemos apuntar igualmente la Recomendación del Parlamento Europeo, de mayo de 2009, destinada al Consejo, con relación al desarrollo de un espacio de justicia penal en la Unión Europea, en donde se apunta que al tener que estar basado éste en el respeto de los derechos fundamentales debe adoptarse sin dilación medidas para establecer normas mínimas sobre las condiciones de detención y prisión y un conjunto común para la Unión Europea de derechos de los detenidos.

Con más lejanía en el tiempo podemos apuntar la Resolución del Parlamento Europeo de diciembre de 1998 sobre las condiciones carcelarias en la Unión (organización y penas de sustitución) donde, sobre la base de la preocupación por “las muy desfavorables condiciones que siguen existiendo en un gran número de centros penitenciarios europeos” se solicita a los Estados miembros la aplicación íntegra de “las disposiciones de las normativas penitenciarias del Consejo de Europa, en particular, las relativas a las exigencias mínimas de salubridad” y asimismo la previsión de “posibilidades de trabajo y de actividades formativas en estos establecimientos con el fin de preparar la vuelta de los presos a la vida civil, que tengan en cuenta su entorno familiar, y que protejan su salud, en particular, frente al SIDA y a las toxicomanías” y que “las medidas alternativas a la prisión y las penas de sustitución sean objeto de una concertación permanente entre los profesionales en los Estados miembros”; o la Resolución del Parlamento Europeo de enero de 1996 sobre las malas condiciones de detención de las cárceles de la Unión por la que se solicitaba que los Estados hicieran todo lo posible para la aplicación de las Normas Mínimas del Consejo de Europa en todas las cárceles, pidiendo asimismo de forma más específica la no aplicación de tratos humillantes ni vejaciones a las mujeres encarceladas.

En esa misma estela hay que destacar la propia actuación desarrollada desde la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en orden a lo apuntado anteriormente: la articulación de una Carta Penitenciaria Europea en conjunción con la Unión Europea; así, en 2004 cabe citar la Recomendación 1.656 relativa a la situación de los reclusos en Europa donde se planteaba esta recomendación; también podemos citar la Recomendación 1.747 de 2006 que ha retomado esta cuestión por causa de la preocupante situación de las prisiones en buena parte de los países

Europeos. Se pretende de esta manera involucrar a la Unión Europea en el diseño de la carta con la participación del Parlamento Europeo y la Comisión. Junto a ello se apunta la posibilidad de articular un observatorio de prisiones.

No obstante, como ya hemos referido, no parece tener viabilidad alguna al día de hoy por la inexistencia de consenso en la materia como así se ha puesto de manifiesto recientemente al hilo de algunas preguntas parlamentarias.

### III. Exclusión social y efectos negativos de la reclusión

Al abordar el tema que nos ocupa, antes de entrar a analizar los principales elementos que ponen de manifiesto una crisis profunda de los sistemas penitenciarios europeos, no podemos dejar de lado la vinculación entre la exclusión social y el círculo delictivo.

Se ha señalado hasta la saciedad, pero no debemos olvidarlo, que el sistema penal recluta su clientela de modo preferente entre las franjas menos cualificadas de la clase trabajadora, proceso de selección que se agudizaría incluso en los sujetos a régimen cerrado, de esta forma, la cárcel como dispositivo excluyente centra su actuación sobre los grupos excluidos y genera más exclusión.<sup>10</sup>

Como se puso de manifiesto en el *Informe del Parlamento Europeo sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea* de octubre de 1998, “Las cárceles están llenas de hombres y mujeres con ingresos a menudo muy inferiores a los fijados por el umbral de pobreza, analfabetos o con poca instrucción, sin empleo estable, sin referencias morales o cívicas, que han perdido los vínculos familiares o afectivos y que, a menudo, incluso antes de convertirse en delincuentes, son ya víctimas de la delincuencia. Una aplastante mayoría (noventa y cinco por ciento) de los presos presenta al menos tres de los cinco criterios citados anteriormente. Se diría que la sociedad los castiga por actos contra los que no ha sabido protegerlos cuando ellos mismos han sido víctimas”.<sup>11</sup>

Junto a ello, otra cuestión relevante: resocialización vs. desocialización. Quizá, siendo realistas, el objetivo de las prisiones sería ya no resocializar (por imposible)

<sup>10</sup> Sobre estas cuestiones, recomendamos la lectura de los trabajos de Ríos Martín, J. C. y Cabrera Cabrera, P., *Mirando el abismo. El régimen cerrado*, Universidad Pontificia, Madrid, 2002; *Mil Voces Presas*, Universidad Pontificia, Madrid, 1998.

<sup>11</sup> Informe sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución, Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores, 22 de octubre de 1998.

sino aspirar a que las sanciones penales y, especialmente la pena privativa de libertad, no desocialicen más a la persona que queda sometida a ella.<sup>12</sup>

Los centros penitenciarios son un “mecanismo excluyente por excelencia, a los que afluyen los grupos más excluidos y marginales de nuestra sociedad, lejos de reducir la exclusión social, no hace sino colaborar activamente a consolidarla, intensificarla y reproducirla día tras día”.<sup>13</sup>

La reclusión, en ese entorno anormal que suponen los centros penitenciarios, conlleva habitualmente, entre otros efectos, la ausencia de control sobre la propia vida, estado permanente de ansiedad, ausencia de expectativas de futuro, ausencia de responsabilidad, pérdida de vinculaciones o alteraciones en la afectividad,<sup>14</sup> en palabras de Ríos Martín y Cabrera Cabrera, estamos ante un medio de carácter esencialmente antiterapéutico, enormemente desequilibrador y estresante.<sup>15</sup> El denominado efecto de prisionización, concebido como la “habitación del recluso a una serie de usos y costumbres propios del entorno carcelario, parece integrar todas estas consecuencias principalmente perjudiciales para la salud mental del recluso”.<sup>16</sup>

Para Manzanos la ruptura del círculo vicioso drogodependencia, cárcel y marginación precisa medidas que atenúen las condiciones de exclusión social, la creación de itinerarios en cada área de forma integrada, sanitaria, educativa, laboral, social, judicial pero fundamentalmente en drogodependencia.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> En ese sentido, Olarte Hurtado, A. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. Colección Derechos Humanos P. Francisco de Vitoria. Vitoria, Ararteko, 2006, pág. 35.

<sup>13</sup> Cabrera Cabrera, P.J., “Cárcel y exclusión”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 35, 2002, p. 83 y ss.

<sup>14</sup> Clemente, M., “Los efectos psicológicos y psicosociales del encarcelamiento”, *Psicología jurídica penitenciaria*, Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1997, p. 383 y ss.

<sup>15</sup> *Mil Voces Presas*, Op. cit., pp. 177-187. Desde una perspectiva más global, véase, VVAA, *Les systèmes Pénitentiaires Dans le Monde*, Dalloz, Paris, 2007.

<sup>16</sup> Cerezo Domínguez, A.I., “Origen y evolución histórica de la prisión”, *La prisión en España. Una perspectiva criminológica*, Cerezo Domínguez, A.I., García España, E., (Coords.), Comares, Madrid, 2007, p.20.

<sup>17</sup> Manzanos Bilbao, C., “Violencia, salud y drogas en prisión”, *La prisión en España. Una perspectiva criminológica*, cit., p. 154.

## IV. La infraestructura de los centros penitenciarios; la masificación como mal endémico; extranjeros y mujeres

### 1. Un mal endémico

La masificación de los centros penitenciarios y el aumento continuo de los reclusos es un mal endémico en la práctica totalidad de los países europeos; más de seiscientos mil en el conjunto de la Unión Europea.<sup>18</sup>

Nuestras cifras son buena muestra del problema al que nos enfrentamos.

Setenta y seis mil reclusos repartidos en ochenta y dos centros penitenciarios<sup>19</sup> (de los que casi la cuarta parte serían preventivos) cuando apenas una década atrás la cifra era de cuarenta y cinco mil, esto es, se ha producido un incremento de la población penitenciaria en un setenta por ciento. Si consultamos las cifras que teníamos al comenzar la década de los noventa el dato resulta todavía más revelador, no en vano se contaba entonces con treinta y tres mil reclusos, cuarenta y dos mil menos que ahora; el incremento hasta la fecha sería aquí de un ciento treinta por ciento.<sup>20</sup> Una cifra de reclusos bastante pareja a la que habría, por ejemplo, en el Reino Unido (ochenta y dos mil en mayo de 2009, con un incremento de un sesenta y seis por ciento desde 1995)<sup>21</sup> pero debiendo tenerse en cuenta la mayor población de este territorio; en España la ratio población-población reclusa sería mucho más elevada. Según datos conocidos este mismo mes España estaría a la cabeza de la proporción de la población reclusa con respecto a la población total. Y en lo relativo al crecimiento porcentual anual, únicamente Chipre y Luxemburgo han tenido un incremento en el último año superior a España, trece y nueve por ciento respectivamente, frente al cinco por ciento de España.

<sup>18</sup> Lo últimos datos ofrecidos por Eurostat (junio de 2009) daban una cifra de 591.443 reclusos a 1 de septiembre de 2007.

<sup>19</sup> Datos de julio de 2009 (76.485 reclusos; de los que el 92% serían hombres).

<sup>20</sup> Desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se ha apuntado recientemente que las últimas reformas penales (en materia de violencia de género y seguridad vial) han supuesto un importante incremento de la población reclusa que ha venido a acentuar el problema existente, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Interior, IX Legislatura, 30 de septiembre de 2008.

En materia de tráfico, por ejemplo, a junio de 2009, hay cerca de setecientos reclusos cuyo delito principal se encuentra relacionado con el tráfico habiéndose incrementado un ochenta y seis por ciento en apenas un semestre.

<sup>21</sup> *Story of the prison population 1995 – 2009 England and Wales*, julio de 2009.

A esta generalizada situación (solventada temporalmente en algunos países acudiendo a una suerte de indultos masivos que alivian la espita penitenciaria)<sup>22</sup> escapa Holanda, donde existen un buen número de prisiones que pueden cerrar, si se nos permite la expresión, por carecer de “clientes”. La reforma de su Código Penal hace dos décadas permitió incidir en la sustitución del trabajo en beneficio de la comunidad antes que en la pena de reclusión; los estudios sobre la reincidencia de los condenados a aquella (un veinte por ciento inferior frente a los que lo fueron a pena de reclusión) han provocado lógicamente una mayor extensión en su uso. Esta “desocupación” ha tenido como curiosa respuesta la posibilidad de arrendar algunos de estos establecimientos por parte de países cercanos. Bélgica, cuyos centros penitenciarios datan de principios del siglo XX y tiene un importante problema de sobreocupación carcelaria, está estudiando enviar, hasta la creación de los nuevos centros proyectados, seiscientos reclusos a una cárcel holandesa cercana a la frontera belga tratando de minimizar al máximo algunos de los problemas logísticos de una decisión de este tipo; así, por ejemplo, los del propio desplazamiento de los familiares de los reclusos.<sup>23</sup> En menor medida también podemos citar a Finlandia, que al comienzo de la década de los ochenta tenía una de las tasas de encarcelamiento más altas de Europa encontrándose en la actualidad en el caso contrario.

Parte de culpa de esta extendida “inflación carcelaria” viene determinada por el “recurso desmesurado a la detención provisional, que debe ser una medida de excepción de conformidad con el conjunto de los textos legislativos y las declaraciones de los ministros de cada uno de los países de la Unión, pero que, de hecho, suministra una proporción importante de efectivos de presos. En unos años la excepción se ha convertido en regla y procede frenar esta peligrosa desviación”.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Podemos citar como botón de muestra los aprobados por el Parlamento italiano en 2006 con el objeto de descongestionar las cárceles; tres años después, no obstante, el problema de sobreocupación sigue afectando al sistema penitenciario italiano debiendo destacarse el elevado número de reclusos extranjeros (veinte mil de un total de sesenta y tres mil) como puso de manifiesto recientemente el Ministro de Justicia Italiano, *Corriere della Sera*, 26 de agosto de 2009.

<sup>23</sup> En este mismo país es interesante destacar la experiencia iniciada en 2006 con la cárcel de baja seguridad de Lelystad en la que se aplican técnicas de vigilancia electrónicas que proporcionan mayor movilidad a los reclusos; sobre esta experiencia, Gudín Rodríguez-Magariños, F., “La cárcel de Lelystad: otro modelo de cárcel electrónica”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 706/2006.

Si en 2004, eran veinte mil los reclusos en centros penitenciarios holandeses, cinco años después la cifra ha seguido bajando hasta los dieciséis mil.

<sup>24</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución, Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores, 22 de octubre de 1998.

Volviendo al caso español, señalar que los datos de masificación han llevado a que el Senado instara poco tiempo atrás al Gobierno a abordar diferentes frentes. Por un lado proceder a la creación de nuevos centros penitenciarios,<sup>25</sup> de régimen ordinario y abierto. Por otro, incrementar la dotación humana y material de los centros tanto para reforzar la reinserción social de los internos como para mejorar las condiciones laborales de su personal. Y, por último, abordar la posible mejora de la relación de puestos de trabajo existentes en la actualidad y a la intensificación de la formación de los funcionarios.<sup>26</sup>

No hay que dejar de lado aquí en todo caso lo llamativo de las cifras de encarcelamiento y criminalidad. Así, nos encontramos muy por debajo de la media en los países de nuestro entorno en lo relativo a tasas de criminalidad; por poner algún ejemplo, dicha tasa es de ciento veinte en Suecia (medida por infracciones penales por cada mil habitantes), ciento uno en Reino Unido, noventa y cuatro en Bélgica, setenta y ocho en Dinamarca, setenta y seis en Alemania, setenta y cinco en Holanda, setenta y cuatro en Austria y setenta de media en la Unión Europea; en España, se cifra en cuarenta y siete.<sup>27</sup> Por el contrario tenemos una de las tasas de encarcelamiento más altas de Europa: ciento cuarenta y seis por cada cien mil habitantes frente a ciento veintitrés en el seno de la Unión Europea,<sup>28</sup> las más elevadas corresponderían a algunos de los países incorporados más recientemente a la Unión; así, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia, aunque todos ellos las han venido rebajando tímidamente en los últimos años. En el caso de los países candidatos todos ellos tienen cifras inferiores a la media; Croacia, una tasa de ochenta y siete reclusos por cada cien mil habitantes; Antigua República Yugoslava de Macedonia, noventa y ocho, Turquía, ciento dos.

Esta masificación, generalizada como mal endémico, como se destaca en el *Informe del Parlamento Europeo sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea* de hace una década, provoca la “imposibilidad o extrema dificultad para aplicar las medidas socioeducativas que no obstante forman parte integrante de las misiones

<sup>25</sup> Debemos destacar la relevancia del Plan de Creación y Amortización de Centros Penitenciarios aprobado por Consejo de Ministros en diciembre de 2005 que prevé la construcción de cuarenta y seis nuevas infraestructuras penitenciarias hasta 2012.

<sup>26</sup> Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Comisión de interior, n° 85, 2008 (sesión celebrada el 24 de noviembre de 2008).

<sup>27</sup> Datos tomados del Informe del Ministerio del Interior *Balance 2008. Evolución de la criminalidad*. Dos años antes, en 2006, la tasa de criminalidad era de 49,3, veinte puntos inferior a la media europea.

<sup>28</sup> Informe de Eurostat: *Crime and Criminal Justice*, 36/2009; en septiembre de 2008 los datos ofrecidos por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ante la Comisión de Interior hablaba de una tasa de ciento sesenta frente a ciento dos en el seno de la Unión, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Interior, IX Legislatura, 30 de septiembre de 2008.

de los centros penitenciarios; el deterioro de las condiciones de salubridad de los centros: higiene personal y colectiva, degradación de la alimentación, actividades físicas y deportivas reducidas o suprimidas y riesgo de patologías contagiosas como, en particular, la tuberculosis; así como la aparición y desarrollo de la violencia dentro de los centros; los grupos vulnerables son los que están más expuestos a la violencia: delinquentes juveniles, criminales sexuales, extranjeros, homosexuales, etc.”<sup>29</sup>

Y como ha puesto de manifiesto el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura “el nivel de superpoblación en una prisión, o en una zona determinada de la misma, puede ser tal, que resulte inhumano o degradante desde un punto de vista físico”, un “fenómeno que destruye el sistema penitenciario en toda Europa”.<sup>30</sup>

En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pueden citarse diferentes resoluciones en este sentido, al entender que las condiciones de detención, en particular el hacinamiento o masificación, unida a condiciones de luz o ventilación inadecuadas, régimen empobrecido, escasa higiene de las celdas son suficientes para causar una angustia de tal intensidad que excede el nivel tolerable de una privación de libertad, produciéndose así una vulneración del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>31</sup>

Al hilo de esta idea no está de más recordar la sorprendente previsión que nos refiere Tellez sobre el ordenamiento británico en el que el acceso a mejores condiciones carcelarias (celdas con mayores comodidades y elusión de obligación de limpieza o similares) resultaba posible mediante el pago de una determinada cantidad de dinero.<sup>32</sup>

## 2. El elevado número de reclusos extranjeros en prisión

Otro dato preocupante por los efectos que provoca en lo relativo al tratamiento, integración o convivencia *intramuros*, por mor de la mezcolanza de diferentes idiomas, culturas, costumbres o religiones, es el elevado número de reclusos extranjeros en prisión. Un fenómeno que es habitual en muchos países europeos (Alemania, Fran-

<sup>29</sup> Informe del Parlamento Europeo sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución, Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores, 22 de octubre de 1998.

<sup>30</sup> Sobre esta cuestión, Ruiloba Alvariño, J., *El Convenio europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes. Su aplicación en España*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2005.

<sup>31</sup> A título de ejemplo, Caso Kochetkov v. Estonia 2 de julio de 2009.

<sup>32</sup> Telléz Aguilera, A., *Las nuevas Reglas Penitenciarias del Consejo de Europa*, cit., p. 32.

cia o Italia son buen ejemplo) y que ya provocaron un cuarto de siglo atrás por sus problemas subyacentes una recomendación del Consejo de Europa en la materia.<sup>33</sup>

Dentro de la Unión Europea, España ocupa el tercer lugar con relación al número de reclusos extranjeros. Concretamente, con un porcentaje del treinta y cinco por ciento respecto de la totalidad de la población reclusa (muchos de ellos con enfermedades mentales) aventurándose que alcance el cincuenta para 2010.<sup>34</sup> No hay que dejar de lado en todo caso que buena parte de ese porcentaje deriva de que la propia condición extranjera del recluso, su habitual falta de arraigo como variable de riesgo, provoca que tengan mayores dificultades en acceder a permisos, cuestión que determina que en demasiadas ocasiones las cifras desnudas de reclusos extranjeros se interpreten en función de específicos parámetros que vinculan sin más inmigración y delincuencia.<sup>35</sup>

El problema es claro en múltiples aspectos partiendo de uno especialmente básico, el desconocimiento de la lengua de muchos de estos reclusos unido al contraste de códigos culturales diferentes.<sup>36</sup>

Fuera de la Unión Europea, Suiza es quizá el país que más elevado porcentaje de extranjeros tiene en sus centros penitenciarios. Desde la década de los noventa oscila entre el setenta y el ochenta por ciento de su población penitenciaria.

Por otro lado, aunque no entraremos en ello en estas notas, dejar apuntado igualmente la situación preocupante, de gran opacidad en muchas ocasiones, de los centros de internamiento de extranjeros.<sup>37</sup>

### 3. *La particular problemática de las mujeres reclusas*

Apunte particular precisa también la situación de las mujeres internas en los centros penitenciarios; numéricamente un colectivo reducido, el delincuente tipo ha sido y sigue siendo varón aunque se está incrementando en los últimos años. Apenas representan el cuatro o cinco por ciento de la población reclusa europea.

<sup>33</sup> Rec (1984)12.

<sup>34</sup> A mayo de 2009, de 76.400 reclusos, 26.998 son extranjeros (35,33%).

<sup>35</sup> Sobre esta cuestión, García España, E., "Extranjería, delincuencia y legislación penitenciaria", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n° 4, 2003, p. 43 y ss.

<sup>36</sup> Con la cuestión religiosa como tema de fondo, pueden apuntarse los sucesos de la prisión de Topas, de todos conocidos.

<sup>37</sup> En España el debate se ha suscitado recientemente con ocasión de la reforma de la llamada Ley de Extranjería pretendiendo alargarse el plazo de internamiento a sesenta días y especialmente con las graves deficiencias de los centros de internamiento.

Los problemas subyacentes a esta reclusión, que revisten especiales peculiaridades son de diferente tenor: asistencia sanitaria, situación de las madres con hijos, mantenimiento de los vínculos familiares por la mayor dispersión existente en este colectivo, a título de ejemplo.

Ello llevó a la aprobación por parte del Parlamento Europeo de un Informe el año pasado que abordó la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios. En él, se pide a los Estados mejorar las condiciones de detención de las mujeres, adoptar las medidas necesarias para garantizar un orden satisfactorio en los centros poniendo fin a las situaciones de violencia y abuso a las que son especialmente vulnerables, atender las necesidades específicas en materia de higiene, etc., todo ello dentro de una genérica incorporación de la dimensión de género en sus políticas penitenciarias.<sup>38</sup>

En el caso de España de los setenta y seis mil presos que en la actualidad tenemos repartidos en nuestros ultramasificados centros penitenciarios (entran una media de veinte presos nuevos cada día habiendo centros como el de Martutene o Ceuta que están casi al cuatrocientos por ciento de su capacidad) apenas el ocho por ciento (no llegan a seis mil) son mujeres. Se encuentran “recluidas en espacios insuficientes, no ideados para mujeres ni adecuados a sus circunstancias personales”, especialmente porque no pocas de ellas son madres con hijos dentro de la prisión.<sup>39</sup> Insuficiencia de espacios que provoca, por ejemplo, que no se respeten habitualmente criterios de separación dentro de los centros (preventivas, penadas, jóvenes, adultas...).<sup>40</sup> El Plan de Creación y Amortización de Centros Penitenciarios pretendió abordar alguno de estos problemas, en concreto el aspecto relativo a

<sup>38</sup> Informe sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, 15, de febrero de 2008; véase, también, la Regla 34 de las Reglas Penitenciarias Europeas.

<sup>39</sup> *Mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios de Andalucía*, Defensor del Pueblo de Andalucía, 2006.

<sup>40</sup> Hace pocas semanas se daba a conocer por la prensa la situación de las mujeres del centro penitenciario a A Teixeira (mil novecientos cuatro internos de los que únicamente ciento veinticuatro son mujeres) y se señalaba que las mujeres no tenían acceso a los módulos terapéuticos, enfermería y jóvenes, concentrándose en dos módulos únicamente; el de madres donde estarían treinta internas con sus hijos y el general en donde estarían noventa internas con independencia del delito, desde pequeños robos a homicidio o pertenencia a banda terrorista..., *El País*, 12 de abril de 2009.

las reclusas con hijos, no en vano está previsto crear cinco unidades para la estancia de mujeres con hijos menores.<sup>41</sup> El objetivo es claro: mejorar la vida de esos niños, dentro de la máxima normalidad posible, potenciando su integración en la sociedad.

## V. Salud mental y centros penitenciarios

### 1. *Enfermos mentales en centros penitenciarios; un fracaso de la sociedad del bienestar*<sup>42</sup>

La salud mental, las personas con enfermedades mentales en prisión, es otro de los graves problemas de los sistemas penitenciarios europeos.<sup>43</sup>

En el caso español, como ha señalado Mercedes Gallizo, la sanidad penitenciaria debe prepararse para liderar una segunda desinstitucionalización del enfermo mental. “La reforma psiquiátrica de los años ochenta sacó a los pacientes crónicos de los manicomios defendiendo que las instituciones asilares no eran las adecuadas para el tratamiento del enfermo psiquiátrico. Desgraciadamente, las prisiones se han convertido en nuevos asilos para trastornados mentales. Si los manicomios no eran la solución, menos aún lo son los establecimientos penitenciarios, aunque estemos asumiendo con la mayor profesionalidad esta tarea. Es una reflexión que debe hacerse la sanidad pública y para la que tenemos que tener estrategias de prevención, de actuación y también de integración”<sup>44</sup>

Las Reglas Penitenciarias Europeas no son ajenas a esta problemática estableciendo que “[l]os enfermos mentales, cuando su estado de salud sea incompatible con la detención en una prisión, deberán estar ingresados en un establecimiento especial concebido a tales efectos”, aunque precisando que “[s]i estas personas fueran, no obstante, excepcionalmente detenidos en una prisión, su situación y sus necesidades deben de estar regidas por unas reglas especiales” (Regla n° 12).<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Concretamente en las comunidades de Andalucía, Baleares, Canarias, Madrid y Valencia.

<sup>42</sup> Nos servimos para el título de este apartado de la rúbrica de un reciente informe publicado en la materia elaborado desde la Asociación pro derechos humanos de Andalucía: *Enfermos mentales en las prisiones ordinarias: un fracaso de la sociedad del bienestar*.

<sup>43</sup> Más en detalle, Reviriego Picón, “Centros Penitenciarios y personas con discapacidad”, *En torno a la igualdad y a la desigualdad*, Sánchez, S. (Coord.), Dykinson, Madrid, 2009, pp. 195-213.

<sup>44</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Interior, IX Legislatura, 30 de septiembre de 2008.

<sup>45</sup> Véanse, asimismo, las Reglas 39 y ss relativas a la sanidad penitenciaria; en especial, las Reglas 40.4, 42.3.b, 42.3.h y 47.2.

La excepcionalidad termina por convertirse en regla, determinando ello la necesidad de proceder a una mayor atención para evitar su marginación o discriminación derivada de su mayor vulnerabilidad. Más aún cuando quizá, aquí enlazamos con lo apuntado anteriormente, resulta evidente que la reclusión en el centro penitenciario no es lo más adecuado desde perspectiva alguna (asistencial, de reinserción, etc.). Como ha señalado recientemente nuestro Defensor del Pueblo, son personas doblemente vulnerables por su discapacidad y por su situación de privación de libertad;<sup>46</sup> si cuando hablamos de personas con discapacidad estamos en un ámbito de ejercicio de los derechos en que resulta preciso una garantía reforzada al encontramos en una “zona sensible” por afectar a colectivos que precisan atención especialmente cualificada para evitar su marginación o discriminación,<sup>47</sup> esto se acentúa en el caso de las personas que se encuentran internas en los centros penitenciarios, dentro del marco de una relación de sujeción especial.

Apuntar por último que en España, en 2006, vio la luz el Programa de Intervención diseñado por la Comisión de estudio sobre el abordaje de los internos con discapacidades intelectuales, físicas o sensoriales, cuyo elemento principal gira en primera instancia en la detección ya en el ingreso en el centro penitenciario ya en un momento posterior.<sup>48</sup> No obstante, como se ha destacado, si bien la creación de un programa específico por parte de la administración penitenciaria ha supuesto un paso fundamental, ahora resta lo más complicado, su efectiva implantación y consolidación; idea a la que añade que a pesar de este gran avance, el verdadero éxito se producirá cuando se potencie la prevención primaria reduciendo el fenómeno delictivo en las personas con discapacidad intelectual y cuando no sea necesario hablar de programas dentro de los centros penitenciarios porque no ingresen en prisión y se les apliquen medidas alternativas o ingresos en centros específicos para su cumplimiento.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Así se expresaba en el prólogo al libro *Las personas con discapacidad en el medio penitenciario*, CERMI-CINCA, Madrid, 2008, p. 7 y ss.

<sup>47</sup> Pérez Luño, A. E., “Reflexiones sobre los valores de igualdad y solidaridad. A propósito de una convención internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad”; Campoy Cervera, I., (ed.), *Los derechos de las personas con discapacidad. Perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Madrid, 2004, p.35.

<sup>48</sup> *Documentos penitenciarios*, nº 5, Madrid, 2006.

<sup>49</sup> García Miranda, V., “La discapacidad intelectual en el medio penitenciario”, Carcedo González, R. y Reviriego Picón, F. (Eds.). *Reinserción, derechos y tratamiento en los centros penitenciarios*: Amaru, Salamanca, 2007, p. 54.

## 2. Los suicidios en los centros penitenciarios

Vinculada íntimamente a esta cuestión se encuentra uno de los problemas de primer orden en los centros penitenciarios europeos: el elevado número de suicidios de los internos. El impacto psicológico que lleva asociada la reclusión, se une al hecho de que “las prisiones son depositarias de grupos tradicionalmente considerados vulnerables en lo que se refiere a las tasas altas de suicidio, tales como jóvenes, enfermos mentales, marginados sociales, toxicómanos,”<sup>50</sup> debiendo añadirse, claro está, la masificación de aquéllas.

En las dos primeras semanas del año en curso, en Francia por ejemplo, se contaron catorce suicidios; treinta y nueve hasta el 1 de abril, incluyendo nueve más del propio personal penitenciario. Un país que tiene un grave problema de sobreocupación carcelaria y cuya tasa de suicidios es cercana a veinte por cada diez mil internos –ciento quince suicidios en 2008–; la más alta de la Unión Europea. Esto ha provocado que en mayo pasado los principales sindicatos penitenciarios franceses amenazaran con el bloqueo de las prisiones; ralentización de traslados, entrada de abogados, etc.

La situación en otros países de la Unión, como Alemania, sin llegar a los niveles de Francia, resulta asimismo preocupante.

En España, para tratar de abordar este problema, se aprobó en 2005 el Programa Marco de Prevención de suicidios. Dicho Programa estableció la figura de los internos de apoyo (alrededor de mil en nuestros centros penitenciarios), que vienen desempeñando un papel muy relevante en esta prevención al estar pendientes de forma continua de los reclusos que pueden tener algún riesgo en este sentido de conformidad. Estos internos deben presentar una adecuada capacitación, actitud y motivación, situación estable en el Centro, buen comportamiento y sin traslado previsible; asimismo debe restarles para el cumplimiento definitivo o fecha de concesión de la libertad condicional, un tiempo superior a un año y no deben haber sido sancionados ni tener en su historial autolesiones o tratamiento psiquiátricos continuados por enfermedad psiquiátrica; lógicamente también quedan excluidos los reclusos consumidores de drogas. Desde la articulación de esta figura se ha reducido sensiblemente el número de suicidios en prisión (cuarenta en 2004, treinta y tres en 2005 –año en que se crea la figura– veinticinco, en 2006, catorce en 2007 y diecinueve en 2008). No obstante, 2009 ha sufrido un importante repunte retornando a las cifras de 2004, pues en apenas cinco meses

<sup>50</sup> Instrucción 14/2005 (programa Marco de Prevención de Suicidios), Dirección General de Instituciones Penitenciarias).

se han suicidado quince reclusos en diferentes centros penitenciarios, ninguno de los cuales estaba sujeto al Programa. Esto ha provocado que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se instara a la revisión en los centros penitenciarios de los programas articulados.

### 3. *Drogas y centros penitenciarios*

Íntima vinculación, con lo hasta aquí abordado, tiene el tema de las drogas en prisión; una realidad palpable y un problema de compleja resolución al que deben hacer frente los sistemas penitenciarios europeos.

Un importante porcentaje de los reclusos tiene problemas de drogodependencia y, como ha detallado el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías en el último informe publicado, en general existe un escaso desarrollo de programas de atención en prisión. En todo caso, en los últimos años han sido varios los países (seis en total) que han reformado recientemente su normativa en orden a permitir los mismos; a título de ejemplo, Dinamarca lo ha hecho otorgando a los reclusos que fueren consumidores de drogas la posibilidad de recibir atención de forma gratuita.

En el caso de España se calcula que la mitad de los reclusos existentes (alrededor de setenta y seis mil) son drogodependientes. Una encuesta realizada en 2006 puso de manifiesto que cerca del ochenta por ciento de las personas que ingresaron en prisión presentaron un consumo activo de alguna sustancia psicoactiva en el mes anterior a su entrada en prisión.<sup>52</sup> Existen programas de tratamiento de desintoxicación y deshabituación que son utilizados por un buen número de reclusos.

Según datos dados a conocer por la titular de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en su comparecencia ante la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas, en 2008 se produjeron alrededor de cuatro mil incautaciones de droga en los centros penitenciarios; en 2004 apenas llegó a dos mil incautaciones. Entre 2004 y 2007 se han producido ciento sesenta y nueve fallecimientos por consumo de drogas; más de cuarenta anuales.<sup>53</sup> Este mismo año, 2009, en el centro penitenciario de Zuera fallecieron tres reclusos de un mismo módulo en apenas seis días consecuencia de la entrada de una partida adulterada de droga en el recinto; curiosamente, en ese mismo centro funciona un módulo libre de droga

<sup>52</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Interior, IX Legislatura, 4 de abril de 2009.

<sup>53</sup> No se incluyen en esta estadística los fallecimientos producidos en las prisiones de Cataluña.

que ha sido puesto como ejemplo en multitud de ocasiones. Desde Instituciones Penitenciarias se están potenciando programas de intervención psicosocial en reclusos en tratamiento de metadona o programas de deshabituación.

Algunos países (Inglaterra, Chequia, Escocia) prevén por razones de seguridad y salud la posibilidad de someter a determinados grupos de detenidos a pruebas de detección de consumo de drogas.<sup>54</sup>

No hay que dejar de lado asimismo que muchos de estos reclusos sufren asimismo problemas de salud vinculados a su consumo y a su dependencia; así, hepatitis B y C o el VIH/SIDA. En el caso de España los programas de prevención han reducido de manera importante los internos afectados por estas enfermedades (por ejemplo mediante los -realistas- programas de intercambio de jeringuillas).

Al hilo de esta cuestión es interesante destacar que en abril de este año, España fue condenada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas por la muerte de un recluso, enfermo de SIDA, para el que la familia había solicitado en su momento la libertad condicional por su estado de salud. La resolución del Comité obliga al Estado a ofrecer a los familiares del fallecido “una reparación apropiada, incluida una indemnización adecuada a la violación que se ha producido”.<sup>55</sup>

## VI. Las alternativas a la reclusión y la revolución telemática

Como apunta certeramente Bueno Arús se tiene tan enraizada la idea de que la prisión constituye una institución arraigada en nuestro sistema social de premios y castigos que nos cuesta un verdadero esfuerzo reflexionar sobre el carácter histórico de la misma derivada de la evolución racionalizadora del derecho punitivo; evolución que todavía persiste no faltando las voces que postulan su supresión.<sup>56</sup>

El hecho de que históricamente se haya contado con lugares de retención de las personas acusadas o culpables de la comisión de un delito no implica que su concepción haya sido siempre la misma.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Informe 2007. *El problema de la drogodependencia en Europa (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías)*.

<sup>55</sup> Para un estudio más profundo de este caso, véase, Nistal Burón, F.J., “Las muertes por enfermedad en prisión. Los elementos esenciales definidores de la responsabilidad de la Administración penitenciaria (a propósito de la condena del Comité de Derechos Humanos de la ONU a España por la muerte de un recluso por SIDA)”, *La Ley*, 7215, 2009.

<sup>56</sup> “Prólogo”, Téllez Aguilera, A., *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*. Edisofer, Madrid, 1998, p. 11.

<sup>57</sup> Téllez Aguilera, A., *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*, cit p. 23.

No obstante esta idea, lo cierto es que los sistemas penitenciarios europeos están potenciando desde tiempo atrás, con importantes diferencias entre unos y otros sistemas, el incremento de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad antes que optar por la pena de reclusión; una experiencia que está teniendo una valoración general muy positiva. Inglaterra, Francia y Alemania son los países en los que se está haciendo un uso más extenso de esta figura.<sup>58</sup>

En España se está haciendo todavía escaso uso de esta modalidad existiendo una deficiente oferta de plazas por parte de las diferentes administraciones. Contemplada como pena leve (de uno a treinta días) o menos grave (de treinta a ciento ochenta días) no puede imponerse contra la voluntad del penado, y obliga a su cooperación (no retribuida) en determinadas actividades de utilidad pública.<sup>59</sup> Estas pueden ser de muy diverso tenor, especialmente las vinculadas con el delito cometido.

En la última década se ha producido un incremento exponencial de las medidas alternativas. Específicas reformas legales que han transformado determinadas faltas en delitos tienen buena parte de culpa. De menos de mil personas condenadas en el año 2000 al cumplimiento de medidas alternativas se pasó a cuarenta mil en 2008,<sup>60</sup> y ochenta mil en 2009,<sup>61</sup> la gran mayoría por delitos de tráfico. Porcentualmente, comparando las cifras de personas sometidas a medidas alternativas con las que se encuentran en prisión, no es de las más elevadas de Europa, encabezando la lista los países escandinavos.

Como ha apuntado Mercedes Gallizo “nuestra gran tarea pendiente es en parte también una tarea pedagógica hacia la sociedad en general y hacia las instituciones en particular, que es el convencimiento de que un sistema penal alternativo es realmente eficaz en la consecución de la paz social, es más sano desde la perspectiva de una ética social y más productivo económicamente mas ello solo es posible desde la corresponsabilidad de las diferentes administraciones”.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Dentro de la amplia bibliografía existente sobre esta cuestión, véase, a título de ejemplo, Albrecht, H.J., Kalmthout, A., (Eds), *Community sanctions and measures in Europe and North America*, Iuscrim, Freiburg, 2002; una breve reseña comparatista en nuestra doctrina puede verse en, Brandariz García, J.A., *El trabajo en beneficio de la comunidad como sanción penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 23-39; también, Téllez Aguilera, A., *Nuevas penas y medidas alternativas a la prisión*, Edisofer, Madrid, 2005.

<sup>59</sup> Código Penal (arts. 33 y 49).

<sup>60</sup> Véase, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Interior, IX Legislatura, 30 de septiembre de 2008.

<sup>61</sup> Los últimos datos de que tenemos noticia (junio de 2009) cifran en 84.326 las personas que están cumpliendo medidas alternativas (cifras dadas a conocer con ocasión de las XVIII Jornadas de los magistrados de Vigilancia Penitenciaria).

<sup>62</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Interior, IX Legislatura, 30 de septiembre de 2008.

Si hablamos de crisis de los sistemas penitenciarios indefectiblemente tenemos que hacer referencia a los medios telemáticos como alternativa a la pena de prisión. Lo que hace años se antojaba pura ciencia ficción (recordemos, a título de ejemplo, aquellos brazaletes de la conocida novela de William F. Nolan y George Clayton Johnson, *La fuga de Logan*) es hoy una realidad consolidada, con múltiples ramificaciones y perspectivas.

Un proceso imparabile,<sup>63</sup> condicionado en buena medida por las propias tasas de sobreocupación de los centros penitenciarios y, asimismo, aunque en menor extensión, por la propia bandera de la reinserción. La vigilancia telemática, que permite un control a distancia, es la alternativa principal a las penas privativas de libertad; como primera providencia implica un menor coste económico y menor necesidad de personal.

Junto a ello, y por encima de ello –destacaríamos nosotros–, permite el mantenimiento de los lazos familiares, relaciones sociales y laborales. Con lo que nos encontramos, sin duda, ante “una sanción más benigna y eficaz (a efectos preventivos) que los efectos resocializadores que se pueden ofrecer desde el ambiente coartado carcelario, plagado de resentimientos y de sensaciones negativas hacia la sociedad”.<sup>64</sup> De cualquier forma hay que estar atento a una utilización correcta de estos instrumentos en orden a contribuir a la justicia y eficacia del sistema jurídico<sup>65</sup> y la salvaguardia de los derechos del penado.

Tres son las variables que determinarán el éxito del sistema, el personal de supervisión, los métodos y las posibilidades.<sup>66</sup>

Fue Reino Unido el primer país europeo en el que se aplicaron medidas telemáticas para presos preventivos (sistema de vigilancia de arrestos domiciliarios); aunque esta experiencia, iniciada a finales de los años ochenta, no fue satisfactoria por lo ru-

<sup>63</sup> Como apunta González Rus, “La cuestión no es tanto pronunciarse a favor o en contra de la custodia domiciliaria bajo vigilancia electrónica, sino determinar en qué casos y bajo que garantías individuales debe producirse su incorporación al sistema penal penitenciario”, “Control electrónico y sistema penitenciario”, *VII Jornadas Penitenciarias Andaluzas*, Sevilla, 1994, p. 84.

<sup>64</sup> Gudín Rodríguez-Magariños, F., *Sistema penitenciario y revolución telemática ¿el fin de los muros en las prisiones? Una análisis desde la perspectiva del Derecho comparado*, Slovento, Madrid, 2005, p. 47; también, Otero González, M.P., *Control telemático de penados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

<sup>65</sup> Sartor, G., “Inteligencia artificial y Derecho”, *La crisis del Derecho y sus alternativas*, Madrid, 1995, p. 197 y ss.

<sup>66</sup> Schoen, B., “Administrative supervision of prison administration”, *Monitoring Prison Conditions in Europe*, Paris, 1997, p. 93.

dimentario de la tecnología,<sup>67</sup> en la década de los noventa, con la habilitante *Criminal Justice Act*, la situación cambia radicalmente obteniendo resultados positivos.<sup>68</sup>

A partir de este momento diferentes países europeos (los países nórdicos serán casi coetáneos al Reino Unido) continuarán esta estela pretendiendo buscar en la mayor parte de los casos una solución al problema de la sobreocupación carcelaria o utilizarlo, los menos, como instrumento de resocialización; así, Francia, Suecia, Bélgica, Holanda, Escocia, Países Bajos, Portugal,<sup>69</sup> etc. Dos perspectivas de acercamiento, por tanto, control vs. reinserción.

En el caso de España desde 2001 (con la pobre cobertura del Reglamento Penitenciario)<sup>70</sup> se sigue un programa de vigilancia remota de internos, mediante pulseras, permitiendo que el penado pueda dormir en su domicilio. La aplicación de este régimen (conforme dispone la Instrucción 13/2006 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias)<sup>71</sup> encuentra justificación en “la existencia de circunstancias específicas de índole personal, familiar, sanitaria, laboral, tratamental u otras análogas que, para su debida atención, requieren del interno una mayor dedicación diaria que la permitida con carácter general en el medio abierto”, aplicándose los siguientes criterios para valorar su utilización: haber obtenido una valoración positiva en las diferentes evaluaciones relativas al cumplimiento de los objetivos de su programa individualizado de tratamiento; la existencia de factores que favorezcan una integración socio-laboral y la existencia de un pronóstico fa-

<sup>67</sup> Gudín Rodríguez-Magariños, F., *Sistema penitenciario y revolución telemática*, cit., p. 104 y ss.

<sup>68</sup> Poza Cisneros y Gudín Rodríguez-Magariños resaltan que esta experiencia vino precedida de estudios rigurosos, una adecuada selección y la previsión de programas pilotos, “Las nuevas tecnologías en el ámbito penal”, *Revista del Poder Judicial*, n° 65, 2002, p. 262, *Sistema penitenciario y revolución telemática*, cit., pp. 109 y 110 respectivamente. Desde otra perspectiva Parés i Galles apunta lo primitivo del sistema de pulseras articulado así como sus deficiencias técnicas, “Ejecución penal mediante control electrónico: presente y futuro”, *Revista del Poder Judicial*, n° 46, 1997, p. 262.

<sup>69</sup> Un detallado estudio sobre algunas de estas experiencias puede verse en Gudín Rodríguez-Magariños, F., *Sistema penitenciario y revolución telemática*, cit., pp. 87 a 130.

<sup>70</sup> Artículo 86. Salidas del Establecimiento. 4. En general, el tiempo mínimo de permanencia en el Centro será de ocho horas diarias, debiendo pemoctarse en el Establecimiento, salvo cuando, de modo voluntario, el interno acepte el control de su presencia fuera del Centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración Penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente, en cuyo caso sólo tendrán que permanecer en el Establecimiento durante el tiempo fijado en su programa de tratamiento para la realización de actividades de tratamiento, entrevistas y controles presenciales. Como apunta Poza Cisneros, “su legalidad es discutible en cuanto la monitorización implica una restricción a derechos fundamentales como la dignidad y la intimidad de la persona y, por tanto, su regulación debería ser objeto de Ley Orgánica y no de mero Real Decreto”, “Las nuevas tecnologías en el ámbito penal”, cit., p. 59 y ss.

<sup>71</sup> Con anterioridad, Instrucción 13/2001 (“Aplicación del artículo 86.4 RP”), Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

vorable de reinserción social. Es interesante destacar también que la reforma del Código Penal de hace poco más de un lustro<sup>72</sup> introdujo como importante novedad la “pena de localización permanente” que al decir de su exposición de motivos pretende dar una respuesta penal efectiva a determinados tipos delictivos y que se basa en la aplicación de nuevas medidas que proporciona el desarrollo de la tecnología, evitándose asimismo los efectos perjudiciales de la reclusión en establecimientos penitenciarios. Hay que destacar igualmente, desde el plano de la víctima, la importancia de las previsiones del artículo 48 del Código Penal, así como lo que nos puede deparar el anunciado proyecto de ley de libertad vigilada.<sup>73</sup>

Más allá de que determinados y puntuales sucesos han sembrado la duda en un sector de la opinión pública acerca de su utilidad, lo cierto es que sus ventajas resultan evidentes (de más de siete mil penados que han hecho uso de este instrumento apenas se ha producido un fracaso de un dos por ciento) y han provocado que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se abogue por la intensificación de su uso, no en vano los proyectos de creación de nuevos centros penitenciarios no parece que puedan resolver el grave problema de masificación existente. Ello teniendo siempre en cuenta que este instrumento tiene que asociarse a los correspondientes y necesarios tratamientos.

Puede señalarse por último que en la reunión del Consejo de Ministros de 12 de junio de 2009 se ha aprobado una partida de diecinueve millones de euros para la contratación por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de un servicio de monitorización, seguimiento y vigilancia de presencia o ubicación de internos mediante pulseras, sistemas GPS, etc.

## VII. Las tendencias privatizadoras

El elemento económico no debe dejarse de lado al abordar estas cuestiones como fácilmente puede comprenderse, aunque no puede elevarse como criterio guía de la actuación penitenciaria. La propia articulación histórica de las prisiones se encuentra vinculada a esta cuestión, no en vano, en palabras, nuevamente, de Bueno

<sup>72</sup> Ley Orgánica 15/2003, de 15 de noviembre; Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad; Instrucción 13/2005 (“Procedimiento de Ejecución de la pena de localización permanente”), Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

<sup>73</sup> Sobre este proyecto, véase Gudín Rodríguez-Magariños, F., “La nueva pena de libertad vigilada bajo control de sistemas telemáticos”, *Revista General de Derecho Penal*, n° 11, 2009.

Arús, “el origen histórico de la prisión como pena sistemática utilizada responde a la aparición de las Sociedades mercantilistas en el marco de los estados renacentistas o prerrenacentistas; la prisión existe cuando hay dineros para edificar prisiones, y no solo como una exigencia principal de la filosofía ilustrada o de las doctrinas correccionalistas”.<sup>74</sup>

En España en 2005 se aprobó el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios (proyectado hasta 2012) que tendrá un coste de más de mil millones de euros en la presente legislatura<sup>75</sup> (los presupuestos de este año han recogido un incremento de un seis por ciento en materia penitenciaria). Un proyecto de ampliación de plazas que, no obstante, con las cifras de crecimiento anual que se producen, a largo plazo resultará insuficiente. Hasta el momento ya han sido cuatro los centros penitenciarios finalizados, a lo que habría que unir trece centros de inserción social.

El coste diario de mantenimiento de un recluso, más aún en épocas de crisis, suele ser objeto de intenso debate. Recientemente, los datos publicados, correspondientes al primer trimestre de 2009, por *Corrections Corporation of America*, que gestiona de forma privada, con importantes beneficios, más de sesenta centros penitenciarios en Estados Unidos, han llevado a la comparación de ese modelo con el modelo o modelos europeos. La comparación, no obstante, se ha hecho en términos meramente económicos, coste de un recluso en una prisión vs. coste de un recluso en otro; una cifra desnuda que no abunda en ninguna otra cuestión: programas de tratamiento, condiciones de vida, alimentación, higiene, salud, etc.<sup>76</sup> No parece que este sea un adecuado elemento comparativo cuando menos desde los patrones de la reinserción y la protección de los derechos fundamentales.

Las Reglas Penitenciarias Europeas no son ajenas al debate sobre la introducción del sector privado en el ámbito penitenciario y señalan así (Regla 88) que “En aquellos países que contemplen la posibilidad de que existan prisiones regidas por sociedades privadas, en dichos establecimientos deben de aplicarse íntegramente las Reglas Penitenciarias Europeas”.

<sup>74</sup> “Prólogo”, Téllez Aguilera, A., *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*, cit. p. 13.

<sup>75</sup> Los nuevos centros se ubicarán en Andalucía, Castilla y León, Ceuta, Islas Canarias, Murcia, Navarra, Valencia y País Vasco.

<sup>76</sup> Como muestra, un botón: el mismo mes en el que se ha publicado esta “cuenta de resultados” una Comisión Federal sobre Violaciones en las prisiones estadounidenses ha dado a conocer que más de sesenta mil reclusos son violados cada año.

En muchos países esta tendencia es ya una realidad y comienza a debatirse en otros tantos su adopción, sobre la perspectiva de la eficiencia económica.<sup>77</sup>

Este mismo mes en España (donde el debate va por otros lados) un artículo de prensa apuntaba las ventajas de la externalización de estas cuestiones, poniendo como ejemplo los datos publicados este año por *Corrections Corporation of America*, *supra* citado.<sup>78</sup> Como ya apuntamos no creemos que nos encontremos ante un buen elemento comparativo adecuado salvo que dejamos de lado la orientación de las penas hacia la reeducación y reinserción social.<sup>79</sup> Como se ha señalado, en una idea que compartimos, “la privatización implica un pasaje hacia un sistema de control más impersonal y automatizado, en el cual los niveles de persona se reducen al máximo, a fin de maximizar beneficios. Existe poco interés intrínseco en las organizaciones privadas por suministrar a los internos programas constructivos y beneficiosos. Los contratistas privados no tienen mucho interés en reducir los niveles de reincidencia, por el contrario, es más probable que ellos se beneficien del reciclaje de prisioneros”.<sup>80</sup> Junto a ello, un peligro: la eventual modificación de las leyes penales para favorecer la privación de libertad a la “busca” del negocio; en palabras de Sanz Delgado “El negocio estaba hecho. Y eso ha sido así en los Estados Unidos de América y en otros ordenamientos afines”.<sup>81</sup>

Compartimos así las reflexiones plasmadas en el Informe del Parlamento Europeo sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea de 1998 que apuntaba que resulta “extremadamente peligroso y totalmente contrario a las costumbres europeas que el Estado deje de interesarse por la suerte de sus presos y subcontrate la administración de sus centros penitenciarios a empresas cuyos intereses no coin-

<sup>77</sup> Matthews, R., *Privatizing criminal justice*, Sage, London, 1987; Vagg, J., *Prison Systems*, Clarendon Press, Oxford, 1994, en nuestra doctrina, ofreciéndose un estudio histórico y comparatista de la participación privada en el ámbito penitenciario, véase, Sanz Delgado, E., *Las prisiones privadas. La participación privada en la ejecución penitenciaria*, Edisofer, Madrid, 2000.

<sup>78</sup> “Mantener un preso en España es un 46% más caro que en EEUU”, *Libertad Digital*, 26 de junio de 2009.

<sup>79</sup> Sobre las consecuencias de la privatización en las condiciones de las prisiones véase, Lukemeyer, A., Mc Corkle, R.C., “Privatization of prisons”, *The American Review of Public Administration*, vol. 36.2, 2006, p. 189 y ss.

<sup>80</sup> Matthews, cit. en Rivera Beiras, J., (Coord.), *Política criminal y sistema penal*, Anthropos, 2005. Véase, también, Del Rosal Blasco, B., “La privatización de las prisiones. Una huida hacia la pena de privación de libertad”, *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, num 12, 1998 (nº extraordinario).

<sup>81</sup> Sanz Delgado, E., “Las prisiones privadas. Una solución insatisfactoria al problema penitenciario”, *El rapto de Europa*, 2007(11), p. 31 y ss.

ciden exactamente con los intereses de toda la sociedad. Evidentemente no se trata de criticar la subcontratación, mediante licitación, para el suministro de servicios como las comidas, el lavado y el planchado, el mantenimiento de los locales, etc. Pero, la ejecución de las largas penas previstas por la ley no debe ponerse en manos de empresarios que suministran un servicio con el fin de obtener beneficios. Las leyes generales del mercado tienen sus límites en ámbitos que se refieren a la cohesión social de un país, a lo que ésta tiene de verdaderamente fundamental. Digámoslo claramente, *there are things that money can't buy*.<sup>82</sup>

### VIII. A modo de apunte final

La situación de los diferentes sistemas penitenciarios europeos es todavía deficiente. Masificación, falta de medios materiales y personales, conflictividad, etc. Esta situación resulta común a la totalidad de los sistemas, por más que existen notables diferencias entre unos y otros especialmente significativas en el caso de algunos de los países incorporados a la Unión en los últimos años.

Por citar algún ejemplo de nuestros países cercanos, que no son en todo caso los que peor situación reflejan, cabe destacar que tiempo atrás el Senado francés elaboró un informe sobre sus centros penitenciarios. El título no puede resultar más ilustrativo: *Las prisiones, una humillación para la República*.<sup>83</sup> Varias fueron las propuestas articuladas en dicho informe: luchar contra la masificación penitenciaria, rehabilitar y mejorar las instalaciones penitenciarias, favorecer el trabajo penitenciario con la reinserción del recluso como norte, etc. En la actualidad la situación sigue siendo muy deficitaria<sup>84</sup> y de hecho este mismo mes se ha puesto de manifiesto con el bloqueo auspiciado (concretado en retrasos en los traslados de detenidos, excarcelaciones..) por los principales sindicatos penitenciarios franceses. Un informe elaborado recientemente por el Observatorio Internacional de Prisiones ha destacado problemas de hacinamiento, violencia, degradación de las condiciones sanitarias así como un permanente aumento del número de suicidios. Portugal tampoco ha salido bien parado en un reciente informe elaborado este año por el Comité de Prevención de la Tortura del Consejo de Europa: denuncias de malos tratos a los internos, connivencia de funcionarios en el tráfico de drogas, etc.

<sup>82</sup> Informe sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución, Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores, 22 de octubre de 1998.

<sup>83</sup> Prisons: une humiliation pour la République (Rapport n° 449 -1999-2000-).

<sup>84</sup> Véase, "Les prisons françaises parmi les pires d'Europe ?", *L'humanité*, 11 de junio de 2009.

Un informe que también recoge un dato terrible y nos pone de manifiesto el carácter “desocializador” de sus centros penitenciarios: un elevado porcentaje de los reclusos drogodependientes no lo eran antes de su entrada en los mismos.

El sistema penitenciario español no es ajeno a esta crítica. No obstante, lo cierto es que puede afirmarse sin dificultad que nuestro país se encuentra sin duda en el pelotón de cabeza, siendo un claro referente en multitud de cuestiones, infraestructuras, seguridad, programas de tratamiento, actividades, etc. No obstante esto, aquí conviene ver el vaso medio vacío para poder seguir avanzando en todas las cuestiones pendientes, que son muchas, pudiendo citarse entre ellas, en nuestro caso concreto, la salud mental penitenciaria.<sup>85</sup>

Para terminar hacer nuestras las palabras de Téllez Aguilera y García Arán cuando afirman, respectivamente, que el mejor sistema penitenciario no es el que potencia más sus aspectos represivos sino el que, sin dar la espalda a estos, los regula haciéndolos compatibles con los derechos de los internos,<sup>86</sup> y que no existe un buen sistema de ejecución penal sin buen sistema de penas; cualquier buena intención o propuesta de mejora del entorno penitenciario tiene los días contados si el sistema penal en su conjunto sigue optando por la cárcel como la principal respuesta frente al delito si se deja dominar por la siempre irracional reivindicación de la retribución y el castigo.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Las conclusiones de la II Conferencia Temática Mundial de Psiquiatría Legal y Forense han destacado las serias deficiencias en materia de salud mental penitenciaria en nuestro país destacándose la labor desarrollada en otros como Bélgica, Canadá o Reino Unido.

<sup>86</sup> Téllez Aguilera, A., “Aproximación al Derecho penitenciario de algunos países europeos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n° 1818, 1998, p. 19.

<sup>87</sup> García Arán, M., “La ejecución penitenciaria en una sociedad cambiante: hacia un nuevo modelo”, *Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, n° 30, 2006, p 6.