



# EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología.  
San Sebastián, N.º Extraordinario. Enero 1988.  
**Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras**

• <b>Julio Caro Baroja.</b> "Releyendo textos sobre libre albedrío y la libertad" .....	17
• <b>Antonio Beristain.</b> "Relaciones entre los privados de libertad y el mundo exterior. (El voluntariado)" .....	29
• <b>Javier Asiain Ayala.</b> "Las transferencias penitenciarias" .....	43
• <b>Iñaki Goikoetxea.</b> "Las transferencias penitenciarias" .....	47
• <b>Félix Maraña.</b> "Para una información fluyente e influyente de lo jurídico-penal en los medios de comunicación" .....	53
• <b>Heriberto Asencio Cantisan.</b> "La intervención judicial en la fase ejecutiva de la pena" .....	57
• <b>Joaquín Giménez García.</b> "El juez y la cárcel" .....	67
• <b>Marino Iracheta Iribarren.</b> "Judicatura y privación de libertad" .....	81
• <b>Elías Neuman.</b> "El preso víctima del sistema penal" .....	93
• <b>J. L. de la Cuesta Arzamendi.</b> "Presente y futuro de las Instituciones Penitenciarias Españolas" .....	115
• <b>Borja Mapelli.</b> "Los establecimientos de máxima seguridad en la Legislación Penit." .....	129
• <b>Luis Garrido Guzmán.</b> "Régimen penitenciario e instituciones de máxima seguridad" .....	145
• <b>Enrique Ruiz Vadillo.</b> "El futuro inmediato del Derecho Penal. Los principios básicos sobre los que debe asentarse. Las penas privativas de libertad" .....	157
• <b>Enrique Echeburua Odriozola y Paz de Corral Gargallo.</b> "El tratamiento psicológico en las Instituciones Penitenciarias" .....	179
• <b>Francisco Bueno Arús.</b> "Naturaleza, contenido y eficacia jurídica de la Asistencia Social" .....	191
• <b>Angel Fernández Maestu.</b> "Tratamiento y asistencia social" .....	203
• <b>L. Fernando Rey Huidobro.</b> "Tratamiento y asistencia social penitenciaria" .....	209
• <b>Federico Tajadura.</b> "Tratamiento y asistencia social" .....	221
• <b>Enrique Ruiz Vadillo.</b> "Palabras pronunciadas en el Acto de Clausura" .....	227
• <b>Juan Ramón Guevara Saleta.</b> "Discurso de Clausura" .....	231

EGUZKILORE

Número extraordinario.

Enero 1988

47 - 51

## LAS TRANSFERENCIAS PENITENCIARIAS

Iñaki GOIKOETXETA

*Viceconsejero de Justicia y Desarrollo  
Legislativo del Gobierno Vasco*

No quisiera comenzar mi intervención, que necesariamente va a ser breve, sin expresar previamente una advertencia sobre su enfoque. En efecto, mis reflexiones no van a centrarse directamente sobre la realidad penitenciaria, que sólo abordaré desde una perspectiva colateral o tangencial, sino que se ordenarán, en especial, a la problemática vinculada al proceso, nonnato, de traspaso de funciones y servicios en materia penitenciaria a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Tal enfoque, que entiendo tiene un correcto encaje en la rúbrica temática cuyo abordaje constituye el objeto de esta Mesa Redonda, deriva además, quizá obligadamente, tanto en primer término, de mi virtual desconocimiento del mundo penitenciario; adolezco de la condición de estudioso o analista de su fenomenología y ello, no obstante el dato cierto consistente en que dentro de las funciones vinculadas a mis responsabilidades, si bien en grado remoto, se encuentran aquéllas relativas a esta materia, como, en segundo término, de mi actual condición de Secretario por la representación del País Vasco de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Euskadi.

Pues bien, depositada esta advertencia preliminar, desearía, en primer lugar, señalar que, como de todos es conocido, nuestro Estatuto contiene dos disposiciones de objeto específico penitenciario: los arts. 10.14 y 12.1. Otros Estatutos (Andaluz, Catalán) y la propia Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra residencian asimismo la titularidad de competencias de ejecución de la legislación penitenciaria del Estado en sus instituciones de autogobierno. Tal distribución competencial tiene antecedentes, ya estudiados, en otros Estados complejos o federales.

Si ello no constituye sino una mera constatación de la realidad estatutaria en esta materia, entiendo debemos interrogarnos por el conjunto de factores que han determinado la falta de culminación de los procesos de traspasos de los medios personales y materiales precisos, en este caso, para el pleno ejercicio de las competencias en sede autonómica, salvo, naturalmente, en lo atinente a Cataluña. Tal pregunta es obligada, además, en función del transcurso de un lapso de tiempo más que suficiente para haberse cumplido, en este caso, las previsiones estatutarias (ya siete años desde la aprobación de las normas de traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi virtud del Decreto 2339/80 de 26 de setiembre).

Indagar sobre las variables que han determinado tal situación constituye una tarea delicada. Sin embargo, puede contribuir a su esclarecimiento una reflexión que pone el acento sobre las virtudes que, para las instancias centrales del Estado, aportan los criterios de distribución competencial, en especial, sobre determinadas materias. En efecto, parece una cuestión irrefutable que la asunción efectiva de ciertas competencias, de ingrata y compleja gestión, impopulares al uso, por parte de las Comunidades Autónomas, tiene un evidente efecto “liberador” para el centro, trasladándose a la periferia, a los gobiernos autonómicos, unas auténticas “cargas de lo ominoso”, acompañadas invariablemente de infraestructuras obsoletas, inadecuadas, de falta de recursos económico-presupuestarios...

Así, mientras en el círculo central se desarrollan funciones de programación, de planificación, de indirizzo, se despliega en exclusiva el aparato normativo; en los entes subestatales se debe acometer la gestión, difícil, precaria, que incluso, puede comprometer y poner en cuestión gravemente la propia “imagen” de las instituciones autonómicas nacientes.

Entiendo que este enfoque contribuye en forma importante a explicitar los factores subyacentes a la llamada “reticencia” autonómica a asumir las responsabilidades otorgadas por el ordenamiento estatutario, sobre todo las atribuidas en exclusiva en el nivel de ejecución.

En efecto, parece una constatación, a todas luces evidente, el profundo desajuste existente entre los principios y previsiones constitucionales y legales y la realidad del mundo penitenciario, desajuste cuya corrección exigirá, en principio, una seria voluntad política y necesariamente, una ingente dotación de recursos presupuestarios para infraestructura, instalaciones, un considerable aumento de medios personales especializados, unas políticas de reclutamiento y formación de personal. Todo ello sin otro objetivo que el de cumplir la propia ley, consiguiendo una elevación del actual standard de los servicios penitenciarios para su adecuación a las exigencias de los mandatos legales. Así, la primera obligación de los poderes públicos debe venir constituida por una superación del déficit histórico de las estructuras y del aparato penitenciario, por su normalización conforme a los imperativos legales.

Es necesario, por tanto, un ejercicio de responsabilidad política, o mejor, de responsabilidades políticas. Lo que difícilmente puede pretenderse, por una parte, es un mero traslado de responsabilidades de gestión, cuando su ejercicio correcto con-



forme a los mandatos legislativos vigentes no puede abordarse cabalmente con las limitaciones de todo orden de que padecen las instancias autonómicas. Y de otra parte es precisamente de la responsabilidad de estas autoridades asumir las transferencias dentro de unas coordenadas que le permitan, a su vez, procurar una amplia huida hacia adelante, una mejora de los servicios penitenciarios, una mayor eficacia en su prestación. Este, el de la eficacia, como alguien ha señalado recientemente, parece ser el verdadero reto del sistema autonómico y, a la vez, constituyen un tributo que las instituciones autonómicas (al parecer, sólo ellas) deben abonar en función de las exigencias de su propia legitimación.

No voy a detenerme en exceso en el diagnóstico del mundo penitenciario en el ámbito de Euskadi. Probablemente no constituya la situación de mayor emergencia en el conjunto del Estado, lo cual no enerva en modo alguno las consideraciones anteriores. Pero, a pesar de ello, podemos constatar ciertas patologías comunes al sistema: la superpoblación de internos (915 a julio 87, frente a una capacidad máxima en los tres centros de 890; óptima de 780), la obsolescencia de los centros (incluso ya predicable del recién construido Nanclares -1981-), la reducción de inversiones reales (conjunto plurianual 1984-86); problemas de equipamientos, sanidad ambiental e higiene, déficit de personal educador, sanitario, de tratamiento y asistencia social, desmotivación funcional, movilidad, falta de trabajo para internos...

Así las cosas, expuestas las anteriores consideraciones, advertida la grave situación estructural de las instituciones penitenciarias en Euskadi, debo referirme a las líneas de actuación establecidas por el Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo autonómico en orden a asumir dichos servicios.

Podemos, a este efecto, en primer término, manifestar la voluntad política del Departamento de asumir los trasposos de servicios, y responsabilizarse, de esta forma, del ejercicio pleno de las competencias estatutarias sobre la materia.

En segundo término, debemos procurar que la transferencia se verifique dentro de unas coordenadas que permitan naturalmente las mejores condiciones de asunción de la materia. Ello exige una preparación previa que debe abarcar:

a) Una aproximación a la realidad penitenciaria; de información, conocimiento profundo de sus instituciones, de sus agentes, detección de los problemas de esa realidad "ajena" por el momento a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. A tal efecto se arbitran los siguientes medios:

-Estudios de investigación, ya entregados en algún caso y de próxima presentación.

-Contraste de las experiencias (catalana).

-Apoyo a encuentros, jornadas de divulgación y reflexión.

-Establecimiento de líneas presupuestarias de ayuda complementarias en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma que permitan incidir, si bien indirectamente, sobre la configuración de los servicios penitenciarios.

b) Estudio y planificación del modelo de integración de la Administración Penitenciaria en la Administración Autonómica: se trata de buscar criterios de organización, de articulación de la política penitenciaria con las políticas sociales, aprovechamiento de los recursos sociales ya existentes; políticas de personal.

c) Programación de necesidades infraestructurales, equipamientos, inventario a medio plazo... Estudios de inversiones, necesidades de informatización.

Estos trabajos preliminares permitirán, una vez asumida la transferencia, articular de inmediato y sin demoras, sobre bases operativas, la política penitenciaria de Euskadi en el marco de la legislación penitenciaria.

Una última e importante precisión. Se trata, sin demoras, de activar el proceso, de poner a la Administración Vasca en condiciones de acoger la transferencia sin solución de continuidad, pero pisando el terreno, conociendo las limitaciones, palpando sus problemas. Pero también se trata y, fundamentalmente desde nuestra perspectiva, de ejercer *plenamente* nuestras funciones de ejecución de la legislación penitenciaria del Estado, nuestras competencias sobre " organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios". Insisto, plenamente, Porque entendemos que el ejercicio, adjetivado de pleno, requiere previamente la remoción del Real Decreto 1436/84 de 20 de junio sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias que, a nuestro criterio, obstaculiza de forma frontal el desarrollo integral y pacífico ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas estatutariamente al País Vasco, en tanto que arbitra medidas que propenden al control o tutela del ejercicio de nuestras competencias por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias; o que, en segundo término, trasmutan la exclusividad de las funciones de ejecución en su ejercicio compartido Estado-Administración Vasca y que, en último término, imponen deberes de información a la Comunidad Autónoma, por cierto, no con un carácter de flujo mutuo y biunívoco.

Debemos señalar que tales arbitrios reglamentarios constituyen en cierta forma una vía abandonada en la actualidad (no totalmente por cierto), por las instituciones centrales, que apelan más al acuerdo político o interadministrativo, al deber de colaboración y auxilio recíprocos que, incluso, viene a plasmarse por vía convencional o en los propios acuerdos de transferencias.

Tenemos, recientemente, un dato nuevo. La Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco ha aprobado en fecha 24 de setiembre de 1987 una proposición no de ley, del tenor siguiente:

“El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a que inicie los trámites que permitan la negociación de la transferencia atribuída al País Vasco en el artículo 10.14 del Estatuto de Autonomía en materia de organización, régimen y funcionamiento de las prisiones, y la derogación o modificación del Real Decreto 1436/84 de 20 de Junio, de normas provisionales de Coordinación de las Administraciones Penitenciarias”.

Ahí está, por tanto, el itinerario previsto. Hace falta, para su buen desarrollo, una actitud positiva de la Administración del Estado, que confiemos demuestre, a este respecto, una sensibilidad y una voluntad política de las que, hasta este momento, ha adolecido.