



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

EGUZKILORE  
Número extraordinario  
Enero 1988  
115 - 128

## **PRESENTE Y FUTURO DE LAS INSTITUCIONES PENITENCIARIAS ESPAÑOLAS**

J. L. de la CUESTA ARZAMENDI

*Profesor titular de D. Penal UPV/EHU.*

El pasado 26 de septiembre se cumplió el octavo aniversario de la promulgación de la Ley Orgánica Penitenciaria, la primera ley orgánica de desarrollo de la Constitución y que contó con un gran consenso entre las fuerzas parlamentarias (en el Senado se aprobó por aclamación). Ciertamente no era la Ley Orgánica General Penitenciaria una ley perfecta y, en este sentido, no son pocos los aspectos que precisan de una reconsideración y revisión. Pero, en cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que la Ley Orgánica Penitenciaria suscitó una gran esperanza por la renovación que pretendía del sistema penitenciario español. ¿Qué queda hoy de esa gran esperanza?

Poco, por no decir nada o por no hablar de pesimismo y decepción.

### **I. Realidad penitenciaria hoy.**

A pesar de la indudable repercusión beneficiosa que la Ley Orgánica tuvo y tiene en la vida penitenciaria española -supuso e instrumentó los medios para una importante mejora del estatuto jurídico del interno, y abrió posibilidades hasta entonces desconocidas o de aplicación muy limitada por parte de la legislación en vigor (aunque alguna de estas posibilidades resultara lamentablemente frustrada por la aprobación del Reglamento Penitenciario), lo cierto es que un repaso de la situación de las prisiones, ocho años después de la promulgación de aquella Ley, no permite un gran optimismo y esperanza en cuanto al sistema penitenciario español.

Desde hace más de dos años no se ha publicado una nueva Memoria o Informe General Penitenciario -el último de los disponibles es el Informe General 1983-84 (Madrid, 1985) y a partir de entonces no se tienen datos oficiales completos de la realidad de nuestras prisiones, por lo menos, datos ofrecidos por la Dirección General. Esto no significa que se desconozca su situación actual. Los Informes y Memorias de la Dirección General no eran sino un medio más, aunque especialmente importante, para aproximarse a esa realidad; al margen de ellos, existían y existen otras vías: datos estadísticos básicos suministrados por el Consejo General del Poder Judicial acerca del número de reclusos, trabajos de investigación, conferencias dictadas por el Defensor del pueblo, los responsables de la Administración Penitenciaria e informes de las Asociaciones preocupadas por la defensa de los Derechos Humanos y hasta de la Comisión episcopal de Pastoral Social, entre otros<sup>1</sup>.

Es, en todo caso, muy de criticar la política de la Dirección General de ruptura con la tradición anterior (también seguida en el Derecho Comparado) de presentación de un informe anual. Reiniciada la publicación de la Revista de Estudios Penitenciarios después de un largo período de silencio, cabe esperar que próximamente vuelvan a ver la luz aquellos informes que, a pesar de sus defectos, constituían la vía para el conocimiento de la versión oficial de la realidad penitenciaria, lo que, sin duda, los convertían en fuentes privilegiadas para todo interesado en este tema.

Pero, los Informes penitenciarios en ningún momento fueron el único medio de conocimiento de la realidad prisional, y en defecto de éstos no faltan otros que permitan la aproximación a aquélla. De su lectura se derivan la decepción y el pesimismo que invaden a los estudiosos acerca de las posibilidades de que algún día, en este país, se lleve a término la "reforma penitenciaria" y se instaure un sistema más humano, progresista y, en definitiva, más respetuoso de los derechos constitucionalmente reconocidos a los privados de libertad. Y es que, en palabras de la Comisión episcopal de Pastoral social<sup>2</sup>, la situación actual del recluso es estar

---

1.- Vid., p.e. B. MAPELLI, "Análisis estadístico de los centros penitenciarios andaluces", en Informe sobre la situación de las Instituciones Penitenciarias en Andalucía (ed. coordinada por M. P. Piñero Piñero), Sevilla, 1984, pp. 23 y ss. y M.J. FERNANDEZ VEGA, "Estudio sociológico de los centros penitenciarios andaluces", ibidem, pp. 89 y ss.; J. RUIZ-GIMENEZ Y CORTES, "Los derechos humanos del recluso y alternativas a la prisión", Corintios XIII. La iglesia ante la delincuencia y las prisiones, 41, 1987, pp. 91 y ss.; A. MARQUEZ ARANDA "Las prisiones desde dentro" y J.J. HERNANDEZ MORENO, "Las prisiones desde dentro", en JUECES PARA LA DEMOCRACIA, Privaciones de Libertad y Derechos Humanos, Barcelona, 1987, pp. 139 y ss y 143 y ss., respectivamente; COMISION EPISCOPAL DE PASTORAL SOCIAL. "Las comunidades cristianas y las prisiones", en Corintios XIII, cit., pp. 201 y ss.

En este sentido, será también de especial interés el "Informe sobre prisiones", anunciado por la Asociación de Derechos Humanos de España y del que se ha publicado un avance titulado "Las grietas del sistema penitenciario" en el último número de la Revista Derechos Humanos (julio-agosto 1987).

En prensa este trabajo ha aparecido en Diario 16 el Informe del Defensor del Pueblo sobre las prisiones, que confirma en gran parte lo aquí supuesto. Vid. Diario 16, 13 y 14 noviembre 1987.

2.- "Las comunidades cristianas...", cit., pp. 203 y s.

“sujeto a una constante humillación, a pesar del funcionariado que, por supuesto, no tiene nunca la intención de humillar: es el sistema mismo y su dinamismo el que humilla al recluso. La prisión tal como está estructurada o, al menos, tal como en general funciona hoy, da la impresión de ser un almacén de seres despersonalizados. La prisión destruye, en este sentido, los valores más ricos de la persona humana y se convierte en enclave de alienación, cuando no de violencia, soledad, «vagancia», incompreensión y amoralidad o inmoralidad”.

¿Cuáles son los defectos tan graves del sistema penitenciario español que sustentan afirmaciones de tanta gravedad como la anterior?

A la luz de las fuentes anteriormente citadas<sup>3</sup>, que coinciden en su mayor parte a la hora de la descripción de las taras, fallos y carencias del sistema penitenciario español, cabe aludir, entre muchos, a los siguientes:

- 1) Excesivo número de internos.
- 2) Falta de centros e instalaciones adecuados
- 3) Carencia de suficientes funcionarios penitenciarios.
- 4) Ausencia de trabajo; y
- 5) Funcionamiento irregular de los Juzgados de Vigilancia y Comisión de Asistencia Social.

Examinemos uno por uno estos capítulos.

### **1) Excesivo número de internos:**

Según datos suministrados por la propia Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el 15 de noviembre de 1987 estaban ingresados en prisión un total de 27.841 internos, de los que 26.152 eran hombres y 1.689 mujeres; y un 43,3% preventivos, frente al 56,7% de condenados.

Los datos hablan por sí mismos y más en una visión retrospectiva. Se puede entonces comprobar que, si prescindimos del descenso producido en 1983 como consecuencia, entre otras, de la reforma del Código Penal y la rebaja de penas que introdujo en los delitos contra la propiedad, el incremento de la población reclusa es paulatino e imparable, hasta el punto de que en poco más de dos años se duplicó la población llegando a un número de internos superior a los 22.000, cifra que se va disparando en los años posteriores a 1985, presagiando para antes de dos años una cifra de internos superior a los 30.000.

---

3.- En especial, J.J. HERNANDEZ MORENO, “Las prisiones...”, cit., pp. 146-150, que destaca como “insuficiencias” más graves de los Centros Penitenciarios de Cataluña; la “insuficiencia cuantitativa de plazas penitenciarias”, “insuficiencia cualitativa de categorías de establecimientos”, “el déficit de personal” y “el déficit de puestos de trabajo”.

### CUADRO 1 EVOLUCION ANUAL DE LA POBLACION RECLUSA EN ESPAÑA

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 1981:                   | 21.185 |
| 1982:                   | 21.942 |
| 1983:                   | 13.999 |
| 1984:                   | 17.713 |
| 1985 (1 de septiembre): | 22.153 |
| 1986 (1 de septiembre): | 25.059 |
| 1987 (15 de noviembre): | 27.841 |

El Boletín de la Administración Penitenciaria del Consejo de Europa (núm. 8, diciembre de 1986), permite comparar los datos del 1.º de septiembre de 1985 con los otros países europeos.

Así, los 25.059 internos que las instituciones penitenciarias españolas alojaban en aquella fecha suponían en España un índice de detención por cada 100.000 habitantes de 64,6, cifra que colocaba al Estado español en una posición media, junto a Suiza, Dinamarca y Bélgica, Estados con una población proporcionalmente inferior a la de Italia (76,3), Portugal, Luxemburgo, República Federal Alemana y Francia (todos ellos con índices superiores a 80), Reino Unido (95,3), y Austria y Turquía (más de 100). Por debajo de España se encontrarían, sin embargo, países como Irlanda (52,4), Suecia, Noruega y Chipre (índices que oscilan entre 40 y 50), Países Bajos, Islandia y Grecia (entre 30 y 40) y, por fin, Malta (28,8)

### CUADRO 2 DATOS ESTADISTICOS EUROPEOS

|             | Total  | Indice<br>100.000 | Preventivos<br>% | Indice<br>100.000 | Flujo   | Indice<br>100.000 | Dur.<br>media |
|-------------|--------|-------------------|------------------|-------------------|---------|-------------------|---------------|
| Alemania    | 53.619 | 87,9              | 23,3             | 20,5              | 99.051  | 162,3             | 6,8           |
| Austria     | 7.778  | 102,5             | 23,0             | 23,6              | —       | —                 | —             |
| Bélgica     | 6.193  | 62,2              | 51,1             | 31,8              | 19.879  | 199,8             | 3,8           |
| Chipre      | 229    | 41,0              | 7,0              | 2,9               | 626     | 116,2             | 3,5           |
| Dinamarca   | 3.322  | 65,0              | 26,9             | 17,5              | 37.621  | 728,6             | 1,0           |
| España      | 25.059 | 64,6              | 46,4             | 30,0              | 73.058  | 189,6             | 3,6           |
| Francia     | 47.628 | 84,0              | 45,9             | 38,6              | 82.917  | 150,2             | 5,7           |
| Grecia      | 3.780  | 38,8              | 26,3             | 10,2              | —       | —                 | —             |
| Holanda     | 4.906  | 34,0              | 40,5             | 13,8              | —       | —                 | —             |
| Irlanda     | 1.853  | 52,4              | 5,6              | 2,9               | —       | —                 | —             |
| Islandia    | 83     | 34,3              | 6,0              | 2,1               | 349     | 145,2             | 3,2           |
| Italia      | 43.685 | 76,3              | 51,8             | 37,9              | 91.762  | 161,1             | 5,7           |
| Luxemburgo  | 323    | 88,5              | 37,2             | 32,9              | 617     | 169,0             | 5,2           |
| Malta       | 95     | 28,8              | 50,5             | 14,6              | 269     | 81,3              | 3,9           |
| Noruega     | 2.021  | 48,5              | 22,2             | 10,8              | 10.712  | 258,4             | 2,1           |
| Portugal    | 8.100  | 82,0              | 40,9             | 33,5              | 10.457  | 106,3             | 10,5          |
| Reino Unido | 53.971 | 95,3              | 21,9             | 20,9              | 207.565 | 367,7             | 3,1           |
| Suecia      | 4.098  | 49,0              | 18,9             | 9,2               | —       | —                 | —             |
| Suiza       | 4.300  | 66,6              | 25,6             | 17,0              | —       | —                 | —             |
| Turquía     | 52.718 | 102,3             | 41,6             | 42,6              | 116.903 | 232,8             | 7,2           |

(Fuente: CONSEIL DE L'EUROPE, *Bulletin d'information pénitentiaire*, n.º 8 diciembre 1986, pp. 22-23.)

El citado Boletín ofrece también otros datos dignos de interés, como el flujo de internamientos en 1985, baremo en el que España se colocaba en una posición superior en la escala comparativa de los Estados europeos: los 73.058 internamientos en 1985 representaban un índice del 189,6 por cada 100.000 habitantes, superior al francés (150,2), alemán (162,3), luxemburgués (169,0), portugués (106,3), aunque inferior al belga (199,8) y muy alejado de índices como el de Turquía (232,8), Noruega (258,4) Reino Unido (367,7) o Dinamarca (728,6).

En cuanto a la duración media del período de detención, que en España estaba en 1985 en 3,6 meses, suponía también una posición intermedia (como Malta, Chipre, Islandia, Bélgica, Reino Unido), comparativamente tirando a la baja: Francia o Italia (5,7), República Federal Alemana (6,8), Turquía (7,2), Portugal (10,5); por el contrario, Noruega (2,1) y Dinamarca (1,0)

En cualquier caso, el incremento de la población reclusa, con tendencia a subir -a pesar de la política seguida en construcción y mejora de centros-, determina que la superpoblación de las prisiones españolas sea total, que la mayor parte de los centros (y en especial, en las grandes ciudades) se enfrente a un número de internos muy superior al que realmente pueden colocar, con incumplimiento absoluto de los dispuesto por la legislación penitenciaria. Esta impide a los establecimientos penitenciarios acoger a más de 350 hombres por unidad (art. 12,2 LOGP) y ordena colocar a "todos los internos" en celdas individuales (art. 19,1 LOGP), salvo supuestos de insuficiencia temporal.

Lógicamente, el hacinamiento, además de la violación que conlleva del derecho del interno a la intimidad, dificulta sobremanera la vida del centro e impide llevar a la práctica una adecuada clasificación de los internos -en especial, la separación de los preventivos y condenados ó los jóvenes de los adultos- lo que redonda nuevamente en grave infracción de lo dispuesto por los arts. 8 y 9 de la Ley Penitenciaria, la cual erige además a la clasificación en auténtica "espinas dorsal"<sup>4</sup> del tratamiento penitenciario.

El hacinamiento influye igualmente en la falta de higiene tan generalizada en los establecimientos penitenciarios, debida no sólo a la insuficiencia de las instalaciones, sino también a la falta de "medios adecuados para el cuidado médico de los reclusos"<sup>5</sup> y falta de personal sanitario (y escasa dedicación del existente) que

---

4.- B. MAPELLI CAFFARENA, "La clasificación de los internos", Revista de Estudios Penitenciarios, 236, 1986, P. 98.

5.- Indica el Informe de la Asociación de Derechos Humanos, "Las grietas del sistema penitenciario", que "hay cárceles donde la enfermería apenas cuenta con los medios necesarios para prestar unos primeros auxilios, uniéndose a esa falta de medios la más absoluta falta de higiene". Derecho Humanos, julio-agosto, 1987, p. 26.

Ver también recientes informes aparecidos en la prensa, en particular, sobre Carabanchel, EL PAIS 8 de septiembre y 31 octubre 1987.

pueda ofrecer una buena asistencia allí donde existen medios materiales. Ni que decir tiene que la misma masificación aumenta considerablemente el peligro de contagio de determinadas enfermedades, tan extendidas en prisión, como la hepatitis, la tuberculosis o el SIDA<sup>6</sup>.

## 2) Falta de centros e instalaciones adecuados:

A la insuficiencia de los centros penitenciarios existentes para acoger al número de internos en prisión, se añade, en segundo lugar, la propia inadecuación de los centros e instalaciones en funcionamiento.

Según el Informe de la Asociación de Derechos Humanos se distinguen dos clases de centros: los construidos con anterioridad a los LOGP y los edificados a partir de ella, en que el esfuerzo constructor ha sido importante. La inadecuación y deficiencia estructural y de instalaciones de los primeros -los más- es tan grave que, prácticamente, suponen ya por sí mismos una barrera difícil de superar para la estructuración de un régimen penitenciario acorde con las exigencias derivadas de la LOGP. Por el contrario, los edificios construidos a partir de 1980 -cuantitativamente, los menos- sí que se acomodan a esas exigencias, pero frecuentemente se utilizan muy por debajo de sus posibilidades<sup>7</sup>.

Pero no sólo los establecimientos son antiguos y con instalaciones muy poco acomodadas a las necesidades de la política penitenciaria exigidas, por la nueva legislación, sino que se observa, asimismo, una gran carencia de instalaciones adecuadas para un gran número de reclusos que, por sus propias características, precisan de intervenciones especializadas. A este respecto, y dejando de lado el caso de los jóvenes (el 75% de la población reclusa es menor de 30 años), mujeres, homosexuales y enfermos mentales, me referiré más concretamente a los toxicómanos, porcentaje de la población prisional -cuya importancia estadística se discute- pero que en cualquier caso padece una situación penitenciaria altamente insatisfactoria.

En un trabajo reciente sobre "La droga en la Institución carcelaria", critica JIMENEZ VILLAREJO<sup>8</sup> la extendida generalización y aventuración de "cifras y porcentajes desprovistos de todo rigor" que se constata en este campo. En todo caso, y advirtiendo de las diferencias que existen según los centros, admite -y cito frase textual-

---

6.- Ver H. ALONSO ZAPATA, "Hipocresía, desinformación y miedo", EL PAIS, 31 agosto 1987, p. 20.

7.- "Las grietas...", cit., p. 24.

8.- "La droga en la Institución carcelaria", Revista de Estudios Penitenciarios, núm. 237, 1987, pp. 57 y ss. Ver también, A. BERISTAIN, "Las toxicomanías en las cárceles españolas y extranjeras", en A. Beristain, J.L. de la Cuesta (Comps.), La droga en la sociedad actual y Nuevos horizontes en Criminología, San Sebastián, 1985, pp. 61 y ss.; y C. GARCIA VALDES, Droga e institución penitenciaria, Buenos Aires, 1986.

“que quizá de un 60% de los reclusos -proporción que en los jóvenes puede ser significativamente más elevada- tienen problemas de drogas o son declaradamente adictos” y que “lo que es innegable es que los niveles de drogodependencia en la población penitenciaria son muy superiores a los niveles medios que para toda la población penitenciaria española estableciera el equipo de investigación EDIS en 1984”<sup>9</sup>.

Pues bien, ante una situación como ésta la realidad penitenciaria hoy muestra un absoluto incumplimiento de lo dispuesto sobre toxicómanos por la legislación en vigor, al igual que una escasa aplicación de las vías de tratamiento alternativo tímidamente abiertas por el propio RP<sup>10</sup>.

En efecto, la LOGP exige que todo establecimiento cuente con una “dependencia” para la “observación psiquiátrica y la atención a los toxicómanos” (art. 37,b).

Por su parte, el artículo 56,1 del Reglamento coloca entre los “establecimientos hospitalarios” a los “Centros o Departamentos para toxicómanos” y dispone en su artículo 57,1 (procedente de la reforma del Reglamento de 1984) que a

“los penados clasificados en tercer grado que, por presentar problemas de drogadicción necesiten de un tratamiento específico, la Dirección General podrá autorizar su asistencia en instituciones extrapenitenciarias adecuadas, públicas o privadas, dando cuenta al Juez de vigilancia y condicionado ello a que el interno dé su consentimiento y se comprometa formalmente a observar el régimen de vida propio de la institución que le haya de acoger a los controles que establezca el Centro directivo”.

La ausencia de datos oficiales no nos permite conocer el grado de aplicación de ésta última disposición, pero de lo que no cabe duda es del incumplimiento de la normativa vigente en cuanto a dependencias y centros de toxicómanos, lo que se agrava por la propia situación de los diversos establecimientos que -como ha puesto de manifiesto B. DEL ROSAL BLASCO- resulta.

---

9.- “La droga y la institución carcelaria”, cit., pp. 63 y 60, respectivamente.

El informe citado presentaba a un 0,42% como consumidores habituales de heroína, mientras que según el autor- la propia Dirección General reconoce que el porcentaje oscila entre el 9 y el 19,5% (1 ó 1,5% para cocaína).

También se suele discutir la relación entre droga y delincuencia. En cualquier caso, según informaciones aparecidas en la prensa citado a la Memoria presentada por el Fiscal General del Estado, “el 90% de la población juvenil delincuente consume drogas y de ese porcentaje el 31% es adicto a la heroína”, EL PAÍS, 15 septiembre 1987, p. 13.

10.- J. L. de la CUESTA ARZAMENDI, “La resocialización del toxicómano delincuente. Aspectos de Derecho penal y penitenciario”. Ponencia presentada al II Congreso Mundial Vasco sobre Drogodependencias, celebrado en San Sebastián del 7 al 11 de septiembre de 1987 (pendiente de publicación).

“con carácter general, desoladora... Desde el punto de vista de las condiciones para recibir a estos sujetos, los centros suelen adolecer, no sólo de los mínimos legales exigidos por el art. 37 de la LOGP 1979, sino también de los mínimos humana y sanitariamente aceptables. Normalmente son los funcionarios de vigilancia (personal que no ha sido en absoluto preparado ni sanitaria ni psicológicamente, como no sea por la experiencia cotidiana que le proporcionan los trances a los que normalmente se ve abocado, para recibir a los toxicómanos y asistirles) los que reciben a estos internos, en ocasiones asistiendo al médico de la prisión, que se encuentra presente, en ocasiones, por sí sólo, con una mera «presencia telefónica» del médico, viéndose, incluso, obligados a suministrar personalmente la medicación de urgencia a los internos toxicómanos”<sup>11</sup>.

### **3) Carencia de suficientes funcionarios penitenciarios:**

Si al excesivo número de internos y a la falta de centros e instalaciones adecuadas añadimos la carencia de funcionarios penitenciarios, el dramatismo de la actual situación penitenciaria comienza a reflejarse en todas sus tonalidades: sólo con una dotación de personal suficiente pueden llevarse a la práctica las exigencias de custodia, tratamiento y asistencia que la legislación penitenciaria impone a la Administración.

Cierto que en los últimos años se han ido ampliando las plantillas penitenciarias (el propio Director General ha indicado que en los últimos años se ha incrementado la plantilla en torno a un 84%)<sup>12</sup>. Pero esto no se ha correspondido con el incremento de la población reclusa (con el aumento de las actividades burocráticas y de todo orden que conllevan) y las nuevas necesidades derivadas de la restructuración horaria de la jornada de los funcionarios<sup>13</sup>.

De otra parte, la carencia de funcionarios determina, además del desánimo general acerca de la posibilidad de llevar a cabo una adecuada actividad penitenciaria, la inexistencia en algunos centros de auténticos equipos de observación y tratamiento, al tiempo que la insuficiencia, movilidad y falta de coordinación aboca, en otros, a una completa ineficacia de su actividad frente a una población penal excesiva, que deben observar y tratar con medios materiales en el mejor de los casos mínimos.

---

11.- “El tratamiento de los toxicómanos en las instituciones penitenciarias”, Cuadernos de Política Criminal, 25, 1985, pp. 19-20.

12.- A. MARQUEZ ARANDA, “Las prisiones desde dentro”, en Privaciones de libertad y Derechos Humanos, Barcelona, 1987, p. 139.

13.- J.J. HERNANDEZ, “Las prisiones desde dentro”, *ibidem*, p. 148 y s.

#### 4) Ausencia de trabajo penitenciario:

A la hora de establecer el estatuto jurídico mínimo de los internos, la legislación constitucional española (art. 25,2), después de proclamar expresamente para los mismos los derechos fundamentales definidos por la Constitución y no “expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”, optó por referirse a cuatro derechos que “en todo caso” deberían reconocerse al condenado a pena de prisión que estuviese cumpliéndola: el derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, el derecho al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.

La referencia, que alguno ha considerado improcedente en un texto de rango constitucional, resulta justificada si atendemos a la importancia que la actividad laboral puede alcanzar en el marco del tratamiento penitenciario y, en todo caso, ostenta a la hora de la construcción de un régimen inspirado por el principio resocializador<sup>14</sup>.

En efecto, al lado de sus virtualidades como medio de tratamiento allí donde las carencias laborales se hayan manifestado como uno de los factores delictivos, el trabajo, en cuanto elemento central del régimen prisional, si desarrollado en condiciones análogas a las del trabajo libre -con pleno reconocimiento por tanto de los derechos individuales y de la autonomía colectiva de los trabajadores-, puede ser un instrumento especialmente eficaz para la adecuación de la vida en prisión al principio resocializador, principio que, como es sabido, exige ordenar el régimen prisional de modo a incrementar las posibilidades de participación del interno en el sistema social, lo que obliga a comenzar por contrarrestar el efecto desocializador, separador, propio de toda condena a privación de libertad<sup>15</sup>.

El hecho cierto es, sin embargo, que a pesar de lo dispuesto por el art. 25,2 de la Constitución y de la normativa penitenciaria -que reconoce un auténtico derecho subjetivo al trabajo de los penados, a los que la Administración está obligada a proporcionar una actividad laboral<sup>16</sup>-, el número de internos trabajadores en las prisiones españolas es ínfimo.

---

14.- J.L. de la CUESTA ARZAMENDI. El trabajo penitenciario resocializador, San Sebastián, 1982.

15.- J.L. de la CUESTA ARZAMENDI, “El sistema penitenciario: reforma o abolición”, Revista de Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya, 12, 1983, pp. 19 y ss.; B. MAPELLI CAFFARENA, Principios fundamentales del sistema penitenciario español, Barcelona, 1983, pp. 91 y ss.; F. MUÑOZ CONDE, “La desocialización del delincuente: análisis y crítica de una realidad”, Primera Instancia, 3, 1982, pp. 4 y ss.

Ver, también, F. BUENO ARUS, “A propósito de la reinserción social del delincuente (Artículo 25,2 de la Constitución española)”, Cuadernos de Política Criminal, 25, 1985, pp. 59 y ss.

16.- Sobre este discutido tema, ver el interesante Auto de 12 de mayo de 1986 de la sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Bilbao. No obstante, ver también Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, de 21 de octubre de 1986. Los dos textos se reproducen en el núm. 237, 1987 de la Revista de Estudios Penitenciarios, pp. 151 y ss. y 161 y ss., respectivamente.

Por otro lado, los que trabajan no siempre lo hacen en las condiciones de seguridad e higiene, remuneración y seguridad social... exigidas por la legislación vigente.

**CUADRO 3**  
**POBLACION RECLUSA TRABAJADORA EN ESPAÑA**

| Año  | Pobl. reclusa | Penados | Trabajadores | Jornales     |
|------|---------------|---------|--------------|--------------|
| 1980 | 18.253        | 7.458   | 1.848        | 169 millones |
| 1981 | 21.185        | 10.070  | 2.121        | 201 millones |
| 1982 | 21.942        | 11.661  | 2.034        | 213 millones |
| 1983 | 13.999        | 8.516   | 1.961        | 204 millones |
| 1984 | 17.713        | 9.370   | 1.725        | 234 millones |

(Fuente: Informes generales de la D. G. I. P.

El número de trabajadores se refiere al de los empleados en régimen interno, no en abierto o formación profesional).

Todo lo cual resulta especialmente lamentable y muy susceptible de censura<sup>17</sup>, cuando el cumplimiento de lo dispuesto por la legislación constitucional, orgánica y reglamentaria y la propia importancia que el desarrollo de una actividad laboral plenamente equiparada con el trabajo libre puede alcanzar en la transformación de la vida de la prisión deberían llevar a no escatimar esfuerzo alguno para alcanzar el máximo nivel de empleo de los internos.

### **5) Funcionamiento irregular de los Juzgados de Vigilancia y Comisión de Asistencia Social:**

Para terminar con este listado de deficiencias conviene aludir a las irregularidades que se observan en dos de las "novedades" introducidas por la Ley Orgánica Penitenciaria en 1979: los Jueces de Vigilancia y las Comisiones de Asistencia Social.

Una de las innovaciones de la Ley Penitenciaria que mayores aplausos recibió desde todos los ángulos fue la creación de los Jueces de Vigilancia, "una de las instituciones esenciales de la política penitenciaria"<sup>18</sup>, llamada a controlar la ejecución de la pena de prisión y a garantizar el respeto de la normativa en vigor y, sobre todo, de los derechos de los internos.

17.- La falta de suficiente trabajo se ve además agravada por la escasez de actividades y programas ocupacionales, recreativos y de organización del ocio de los internos, que, por lo general, cuando se organizan, lo son de un modo puramente puntual y casi anecdótico.

18.- A. DOÑATE, "El juez de vigilancia penitenciaria", Privaciones de libertad y Derechos Humanos, Barcelona, 1987, p. 236.

Su tensa posición de control y revisión de decisiones de la Administración penitenciaria hace de ésta una institución no exenta de problemas en el Derecho Comparado. El carácter problemático de la institución se ha manifestado también en España donde, frecuentemente, ha traído causa no sólo en el conflicto de atribuciones, paulatinamente resuelto por los tribunales en un sentido que permite abrigar muchas esperanzas cara a la judicialización del mundo penitenciario -lo cual debe valorarse muy positivamente-, sino también en el alejamiento penitenciario y la burocratización derivados del modo como algunos Jueces de Vigilancia han configurado su función.

Competentes muchas veces para ejercer su función jurisdiccional ordinaria y para “vigilar” una pluralidad de establecimientos alejados geográficamente (incluso en localidades diferentes), y tras un período inicial de entusiasmo, se ha constatado una cierta tendencia -con importantes excepciones, todo hay que decirlo- al distanciamiento de los Jueces de Vigilancia respecto de los establecimientos a su cargo, escaseando las visitas y el contacto con la dirección, funcionarios e internos y convirtiéndose en una instancia externa y alejada de la prisión, a la que legalmente es preciso acudir para la aplicación de determinadas decisiones penitenciarias (con lo que ello supone, en ocasiones, de retraso -especialmente lamentable cuando se trata de disfrutar de algunos derechos-), y para resolver algunas de las controversias Administración internos. A esto ha de añadirse la mala asistencia de los abogados, en particular, los de oficio.

Algo parecido se observa con la Comisión de Asistencia Social, que también suscitó grandes esperanzas con ocasión de la reforma penitenciaria. Su localización fuera de la prisión<sup>19</sup> y la escasez de medios materiales y personales de que se dispone determinan que, no obstante la buena voluntad de quienes están encargados de gestionarlas, su práctica sea más bien “deficiente”<sup>20</sup>. La importancia de su función relativa a los internos habría de ser, sin embargo, de primer orden si compartimos la idea de que es grave y muy contrario al principio resocializador el desarraigo social de los reclusos, muy agravado por la actual distribución geográfica de los establecimientos.

---

19.- En contra, A. MARTIN PALLIN, “Segregación social del recluso”, en *Privaciones de libertad y Derechos Humanos*, Barcelona, 1987, p. 138.

20.- “Las grietas...”, cit., p. 27.

## II. Perspectivas de futuro.

El repaso realizado pone de manifiesto lo insatisfactorio de la realidad penitenciaria actual.

No es ésta una situación exclusivamente característica del Estado español. Por el contrario, resulta en gran parte extensible a la mayor parte de los sistemas penitenciarios europeos<sup>21</sup>.

Una realidad caracterizada sobre todo por el exceso de población penitenciaria, a la que se debe hacer frente con unos establecimientos insuficientes, cuantitativa y cualitativamente, y escasos medios personales de funcionamiento más bien defectuoso, todo lo cual redundará en el generalizado incumplimiento de las disposiciones legales y, a la postre, en el desconocimiento en prisión de importantes derechos humanos de los presos.

Ciertamente, la sujeción de la Administración y su órganos a la Ley y la democratización del Estado parecen haber producido una indudable mejora en el respeto de los derechos de los internos a su integridad, no discriminación y, en general, de los que sólo requieren la "no actuación indebida" de la Administración<sup>22</sup>, aun cuando no dejen de constatarse supuestos de malos tratos a los internos.

Pero, al lado de esos derechos hay otros cuyo reconocimiento efectivo precisa de una "acción institucional positiva"<sup>23</sup>, frecuentemente insuficiente o nula, lo que determina, en la práctica, su negación total o parcial. Tal es el caso, como hemos visto, del derecho al trabajo, y lo mismo cabría decir, por referirnos tan sólo a los citados expresamente por la Constitución, de su derecho al acceso a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad<sup>24</sup>.

Pues bien, es de estos derechos, que precisan de propias y verdaderas prestaciones por parte de la Administración, de los que más depende el cumplimiento de la orientación resocializadora de la pena proclamada por la Constitución. De aquí lo inaceptable, por inconstitucional, de su desconocimiento y negación.

En cualquier caso, la firme tendencia al constante aumento de la población penitenciaria augura un futuro muy negro en el ámbito penitenciario. Y puesto que

---

21.- A. BERISTAIN, "El sistema penitenciario: problemas y soluciones", Cuadernos de política criminal, 30, 1986, pp. 541 y ss.

22.- J.J. HERNANDEZ, "Las prisiones", cit., p. 146.

23.- J.J. HERNANDEZ, *ibidem*, p. 146.

24.- Indica J.J. HERNANDEZ que haya que reconocer los importantes avances realizados en este campo (*ibidem*, pp. 150 y s.), si bien los informes publicados no parecen permitir muchos aplausos.

la cuestión es de concienciación ciudadana<sup>25</sup> y, en último término, económica (en realidad, se traduce en saber qué medios materiales y personales está dispuesto el Estado a gastar en su política penitenciaria), urge una serena reflexión acerca del índice de población penitenciaria que el Estado español puede tolerar manteniendo los niveles exigidos por la vigente (en tanto no se modifique) legislación constitucional y penitenciaria y, en consecuencia, la adopción de las medidas precisas para disminuir el número total de reclusos y mantenerlo dentro de los límites de lo soportable.

Instrumentos de esta política se me ocurre habrían de ser, por una parte, la reforma de la prisión provisional, con introducción de medidas alternativas a la misma, lo que determinaría la consiguiente reducción del número de preventivos, y de otra, la reducción de la duración de las penas largas o, mejor, sustitución de las penas cortas de prisión por arrestos de fines de semana u otras alternativas<sup>26</sup>: medida ésta prevista por todos los Proyectos de reforma del Código Penal últimamente elaborados y que probablemente habría de resultar muy eficaz si tenemos presente que, como hemos visto, la duración media de prisión es en España de 3, 6 meses.

A la espera de una reflexión de esta orden cuyas posibilidades de realización no se me ocultan son escasas, creo debe propugnarse el estricto respeto de las disposiciones penitenciarias que -imperativamente y no de un modo puramente indicativo<sup>27</sup>- limitan a 350 el número máximo de internos por unidad y exigen que, salvo razones excepcionales de carácter temporal, los internos sean alojados en celdas individuales, rechazando el ingreso en prisión de más internos en aquellos centros que hayan llegado al máximo de su capacidad conforme a estos criterios<sup>28</sup>.

---

25.- A. BERISTAIN, "Notas para un libro blanco de la Justicia Penal", en *Crisis del Derecho represivo*, Madrid, 1977, p. 246.

26.- Sobre las alternativas a la prisión, F. DÜNKEL, G. SPIESS (Hrsg.), *Alternativen zur Freiheitsstrafe, Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im internationalen Vergleich*, Freiburg, i. Br., 1983, H.H. JESCHECK, "Alternativas a la pena privativa de libertad en la moderna política criminal" (trad. J.L. de la Cuesta), *Estudios penales y criminológicos VIII*, Santiago de Compostela, 1985, pp. 14 y ss.; S. MIR PUIG, "Tendencias político-criminales y alternativas a la prisión en la Europa Actual", *Revista del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya*, 35, marzo-abril 1987, pp. 47 y ss. Ver también el libro de A. de SOLA DUEÑAS, N. GARCIA ARAN y H. HORMAZABAL MALAREE, *Alternativas a la prisión*, Barcelona, 1986.

27.- J. LOPEZ BARJA DE QUIROGA, "Los establecimientos penitenciarios" *Comentarios a la legislación penal T. VI*, vol. 1.º, Madrid, 1986, p. 234; en contra, C. GARCIA VALDES, *Comentarios a la legislación penitenciaria*, Madrid, 1983, p. 60.

28.- Sobre las soluciones adoptadas en otros países, en particular USA, ver M. MOERINGS, "Prison overcrowding in the United States", en *The expansion of european Prison System*, Belfast, 1986, p. 87.

Y no debería poder oponerse a esto que el internamiento de determinadas personas lo ordena el juez en cumplimiento de normas de rango legal, en concreto, la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal -cuya última reforma, todo hay que decirlo, aproxima “vergonzosamente” a la prisión provisional

“a la pena anticipada o a la medida asegurativa, sacrificando -en aras de una demagógica satisfacción de la inquietud de una opinión pública mal informada y expuesta, por ello, a cualquier manipulación- los derechos a la libertad, a la presunción de inocencia e incluso a un enjuiciamiento dentro de un plazo razonable...”<sup>29</sup>.

Desde una perspectiva penitenciaria, no resulta fácil de explicar que lo dispuesto por la Ley Penitenciaria deba ceder *siempre* ante las reglas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (p.e., de las relativas a la prisión provisional), cuando el rango de ésta no es superior al de aquélla, y está ampliamente comprobado que consecuencia directa del incumplimiento de las previsiones penitenciarias es la frustración de raíz de un mandato constitucional expreso, concretamente el del artículo 25,2. Es más, sólo a partir de un drástico control del índice de la población penitenciaria y su adecuación a las posibilidades reales del sistema penitenciario en vigor pueden sentarse las bases para la superación del actual estado de cosas y lograrse que la acción penitenciaria liberándose de la obsesión por el control y custodia de un número de internos que excede con mucho los medios y la capacidad y que, en consecuencia, amenaza permanentemente con agravar el evidente deterioro de la convivencia (?) en prisión, pueda volcarse en el cumplimiento de lo establecido como preferente por la legislación penitenciaria y la Constitución.

---

29.- J. FERNANDEZ ENTRALGO, “Detención y prisión provisional”, Privaciones de libertad y Derechos Humanos, Barcelona, 1987, p. 86; v. también L. RODRIGUEZ RAMOS, Compendio de Derecho Penal (Parte General), Madrid, 1984, pp. 75 y s.