



# EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología.  
San Sebastián, N.º 2 Extraordinario. Octubre 1989.

## II Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras

• <b>Enrique Múgica Herzog.</b> "Conferencia de Apertura" .....	13
• <b>Alfonso Aya Onsalo.</b> "La defensa jurídica del interno en centro penitenciario" .....	19
• <b>J. Antonio García Andrade.</b> "Existen alternativas a la prisión" .....	29
• <b>Santiago Mir Puig.</b> "¿Qué queda en pie de la resocialización?" .....	35
• <b>Heriberto Asencio Cantisan.</b> "El sistema de sanciones en la Legislación penitenciaria" .....	43
• <b>J. L. de la Cuesta Arzamendi.</b> "La relación régimen penitenciario - resocialización" .....	59
• <b>Luis Garrido Guzmán.</b> "Los permisos de salida en el ordenamiento penitenciario" .....	65
• <b>Lorenzo Morillas Cueva.</b> "Algunas precisiones sobre el régimen penitenciario" .....	79
• <b>Francisco Bueno Arús.</b> "¿Tratamiento?" .....	89
• <b>Borja Mapelli Caffarena.</b> "La crisis de nuestro modelo legal de tratamiento penitenciario" .....	99
• <b>Elena Pérez Fernández.</b> "Intervención en los centros penitenciarios de Catalunya" .....	113
• <b>Robert Cario.</b> "Femmes et prison" .....	127
• <b>Reynald Ottenhof.</b> "Les femmes et la prison" .....	141
• "Acto de entrega del Libro Homenaje al Prof. Beristain" .....	145
• <b>Antonio Beristain.</b> "Aportación de los Institutos de Criminología a las Instituciones penitenciarias" .....	161
• <b>Francisco Muñoz Conde.</b> "La prisión en el estado social y democrático de derecho" .....	165
• <b>Enrique Ruiz Vadillo.</b> "Estado actual de la Justicia penal (Su necesaria y urgente reforma)" .....	173
• <b>José Ignacio García Ramos.</b> "Coordinación penitenciaria" .....	185
• <b>Günter Blau.</b> "Las competencias penitenciarias de los estados de la R. F. Alemana" .....	189
• <b>Joaquín Giménez García.</b> "Coordinación penitenciaria" .....	199
• <b>J. J. Hernández Moreno.</b> "La Coordinación entre las administraciones penitenciarias" .....	205
• <b>Tony Peters.</b> "Internamiento en prisión en Europa: Datos y comentarios a partir del ejemplo de la política penal y penitenciaria belga" .....	211
• <b>Tony Peters.</b> "Justicia penal y bienestar social en Bélgica" .....	221
• <b>I. Murua, J. Ramón Guevara, T. Peters.</b> "Acto solemne de clausura" .....	235
• <b>A. Maeso Ventureira.</b> "II. Eusko - Nafar Presondegi Ihardunaldiak" .....	243
• <b>Christian Debuyst.</b> "Perspectives cliniques en criminologie. Le choix d'une orientation" .....	251
• <b>Luz Muñoz González.</b> "La criminología radical, la nueva y la crítica" .....	267
• <b>Andrzej Wasek.</b> "Die Strafrechtsreform in Polen" .....	283

## **“LA COORDINACION” ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PENITENCIARIAS**

José Javier HERNANDEZ MORENO

*Director General de Servicios Penitenciarios y de Rehabilitación  
Generalidad de Cataluña*

La Constitución Española de 1978 instaura lo que ha venido en llamarse el “Estado de las Autonomías”. Supone, o debería suponer, el paso de un Estado centralista y de una concepción centralizada, centralizadora y unitaria a un nuevo modelo organizativo en el que las nacionalidades y regiones que lo integran recuperan o asumen, según el caso, competencias políticas y administrativas de autogobierno.

El modelo comporta, inevitable y ventajosamente, una progresiva diferenciación, mayor o menor según el grado de autopercepción como pueblo y de conciencia histórica de cada una de las Comunidades Autónomas, del nivel de autogobierno y competencial recogido en los respectivos Estatutos de Autonomía y del quantum de competencias realmente asumido.

No cabe duda de que el reparto de poder político y que la progresiva diferenciación que introduce el modelo autonómico plantean necesidades, conveniencias y problemas de coordinación entre los distintos entes e instituciones del Estado y, en concreto y en relación al tema que nos ocupa, entre los Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas por un lado y el Gobierno Central y su Administración por otro.

Para dar solución a la conveniencia o necesidad de coordinación Administración Central - Administraciones Autonómicas hay, esquemáticamente, dos modelos operativos:

- Uno, que podríamos denominar **participativo e integrador**, consistente en “coordinarse con”, en el que se propicia y se favorece la iniciativa recíproca en la acción de coordinarse.
- Otro, **directivo, centralizador y unilateral**, de “coordinar a”, en el cual una de las partes, en este caso, el Gobierno Central, toma la decisión de coordinar la acción de la otra u otras administraciones.

En nuestra opinión la lealtad a la estructuración constitucional del Estado en nacionalidades y regiones autónomas debería haber comportado y comportar el recurso preferente a los mecanismos y posibilidades de la coordinación participativa e integradora.

La coordinación directiva y unilateral, a la que en principio se admite que el Gobierno Central no puede renunciar absolutamente, debería tener en este esquema de comportamiento político un carácter subsidiario y ser utilizada exclusivamente con criterio de mínimos: sólo cuando fuese imprescindible por fracaso o insuficiencia de la coordinación participativa y sólo en el quantum mínimo imprescindible.

En contra de lo expuesto, la práctica política se ha decantado por la utilización preferente, en mi opinión con efectos negativos, de los mecanismos y metodologías de coordinación directiva y unilateral.

Esta decisión y esta praxis son, a mi juicio, consecuencia de lo siguiente:

*Primero:* Las limitaciones, cuando no las reticencias, con las que algunos partidos políticos asumieron y/o asumen el hecho autonómico.

*Segundo:* En consecuencia la fuerte pervivencia, por otra parte políticamente interesada, de una concepción centralista del Estado y del poder político.

*Tercero:* La confusión de unidad con uniformidad o, dicho de otro modo, la hipertrofia del principio de igualdad, forzando a que el derecho a la igualdad (igualdad en las oportunidades e igualdad en las responsabilidades) se confunda con la obligación de ser iguales.

*Cuarto:* La desconfianza política en relación a la capacidad y a la responsabilidad de los órganos e instituciones de autogobierno autonómico. Consiguientemente, “desde la responsabilidad del Estado”, se pretende apriorísticamente impedir, neutralizar o paliar las en otro caso actuaciones equivocadas o irresponsables de las instituciones autonómicas.

El intento más directo y firme de implementar los fundamentos de la coordinación directiva, unilateral y centralizada del proceso autonómico lo constituye la L.O.A.P.A.

El importante fracaso de legalidad constitucional de esta pretensión obliga al abandono de la estrategia directa, profunda y global, lo que no impide que el espíritu de la L.O.A.P.A. continúe vivo y operativo y, por tanto, se acuda a la utilización de estrategias indirectas, o no tan directas, que posibiliten, en la medida en que lo

permita el Tribunal Constitucional, el logro de la armonización, de la coordinación, pretendida.

Las impuestas limitaciones de extensión, impiden entrar en el análisis de los diferentes instrumentos y estrategias puestos al servicio de la consecución de esta coordinación directiva. Pero puede afirmarse que el resultado perseguido ha sido en buena parte alcanzado: el proceso autonómico, el autogobierno de las Comunidades Autónomas, ha sido limitado, controlado, vertebrado, armonizado, racionalizado, uniformizado y coordinado.

En el ámbito penitenciario, tal como viendo lo anterior cabía esperar, ha dominado casi en exclusiva la opción de la coordinación directiva, unilateral y centralizada. Con mayor fuerza que en otros casos, en razón de las circunstancias que concurren en lo penitenciario:

- Tratarse de competencias autonómicas de ejecución.
- Que sólo 4 de las 17 Comunidades Autónomas tengan recogidas estas competencias en sus Estatutos de Autonomía.
- Que hasta el presente únicamente Cataluña haya recibido la transferencia.
- La pervivencia de una Administración Penitenciaria central fuertemente centralizada en su organización y funcionamiento, sin que hayan existido ni existan instancias administrativas intermedias de ámbito provincial o regional entre el Centro directivo y los establecimientos penitenciarios.

Las manifestaciones concretas más importantes de la coordinación directiva centralizada y unilateral en el ámbito penitenciario son las siguientes:

1.- **El Reglamento Penitenciario:** El Reglamento Penitenciario de 1981 y la reforma de 26 de marzo de 1984 se han redactado sin posibilidad de participación o de aportación de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia y que, en sus respectivos territorios e instituciones, lo habrán de aplicar.

No sólo eso, sino que en el Reglamento Penitenciario no se tiene en cuenta el hecho autonómico en contra de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Ni una sola referencia hay a lo autonómico en todo el Reglamento vigente.

La pretensión coordinadora y armonizadora se pone asimismo de manifiesto en el hecho de que sea exagerada e innecesariamente detallista la regulación de cuestiones organizativas y de administración interna. El Reglamento Penitenciario debería limitarse a la regulación de los aspectos sustantivos y formales de la ejecución de la pena de privación de libertad, a los derechos y deberes de los reclusos, a las obligaciones de las Administraciones Penitenciarias, a la concreción del sistema de garantías, etc. pero en un Reglamento Penitenciario respetuoso con el hecho autonómico no debería tener cabida la determinación y regulación de cuestiones como horarios de los funcionarios, organización de los servicios de contabilidad, categorías y funciones de los subdirectores, quién ha de ser el Jefe de los Servicios Médicos, o la concreta distribución funcional del centro penitenciario en unidades de servicio, por poner sólo unos ejemplos.

## 2.- El diseño y ejecución del mapa de equipamientos penitenciarios.

No cabe dudar de que el mapa de equipamientos penitenciarios heredado del régimen franquista no respetaba ni el principio de territorialización, ni el hecho autonómico, ni pretendía evitar el desarraigo social de los penados. No cabe dudar tampoco de que los aspectos que debe contemplar un mapa de equipamientos penitenciarios, tales como, ubicación de los nuevos establecimientos, su capacidad, su estructuración arquitectónica, el número de los que se prevé construir, las previsiones temporales de las nuevas construcciones, las prioridades, etc., son importantísimos y condicionan muy fuertemente las posibilidades y las modalidades de ejecución de la legislación penitenciaria. En algo tan básico, tan a largo plazo, tan difícilmente modificable y que exige tan importante volumen de inversión económica parece que debería ser ya no aconsejable sino imperioso la toma de decisiones en base a un modelo de coordinación participativa. En definitiva, las Comunidades Autónomas con competencias penitenciarias habrán de ejecutar su responsabilidad en este orden mediante la operación de esos nuevos centros penitenciarios.

Y esto vale tanto para las Comunidades Autónomas que no han asumido todavía las transferencias como para Cataluña donde ya hace cinco años que este hecho se produjo.

Piénsese que los créditos para inversión nueva penitenciaria no están contemplados en el Acuerdo de Financiación Autonómica y, por tanto, se los reserva el Gobierno Central y que, por otro lado, la infraestructura penitenciaria de presente y de futuro es notablemente condicionada por y al mismo tiempo condiciona a la política penal, procesal y penitenciaria. ¿Cómo puede responsablemente una Comunidad Autónoma (que no tiene ninguna competencia de legislación penal, procesal ni penitenciaria, ni tampoco de política criminal) lanzarse o no lanzarse o cómo lanzarse a la construcción de nuevos centros penitenciarios sin que existan mecanismos de fluida y recíproca coordinación participativa entre la Comunidad Autónoma y el Gobierno Central, que es el titular de las competencias legislativas?

**3.- El Decreto de 20 de junio de 1984 sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias**, en cuanto que es un exponente directo, por la finalidad y por la forma, de coordinación directiva, unilateral y centralizada.

La historia de este Decreto de coordinación comienza en los momentos inmediatamente previos a la efectividad de la transferencia penitenciaria a Cataluña y persiste en los inmediatamente siguientes cuando ambas Administraciones, la central y la catalana, perciben mutuamente la necesidad de coordinarse para dar solución a algunos problemas básicos que plantea la autonomía de ejecución penitenciaria y que, como antes se ha dicho, no habían sido ni contemplados ni resueltos en el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Los principales problemas a resolver por vía de coordinación eran:

- La insuficiencia de plazos y la carencia de establecimientos de determinadas categorías que se da en Cataluña.

- Los traslados de internos entre ambas Administraciones Penitenciarias.
- La normalización lingüística de los expedientes y protocolos de personalidad de los internos.
- La ayuda mutua en supuestos excepcionales de motines, epidemias, incendios, etc.

Con este propósito se inicia y se avanza en un proceso de coordinación participativa llegándose muy rápidamente a acuerdos en las tres últimas cuestiones y planteándose algunas dificultades importantes pero parciales respecto a la insuficiencia de plazas y categorías de centros en Cataluña.

Es entonces cuando, por razón de evitación de precedentes, de garantizar la extensión del modelo (ya que en aquel entonces la transferencia a Andalucía se contemplaba como inmediata) y de las dificultades encontradas, la Administración Central se decide por la coordinación directiva unilateral, fruto de la cual es el Decreto comentado.

La lectura del preámbulo del Decreto y de la totalidad del artículo 1.º del mismo puede, por la incongruencia manifiesta entre ambos, dar cabal idea de los efectos absurdos y perturbadores a los que puede conducir la coordinación directiva unilateral.

**4.- Las relaciones con los organismos internacionales** y más concretamente con el Consejo de Europa y Comités especializados de la O.N.U.

No se pone en duda desde la Administración Penitenciaria de Cataluña que las relaciones internacionales y que la representación o participación del Estado Español en los foros o ante instituciones internacionales corresponde al Gobierno Central. Pero asimismo pensamos que tampoco cabe poner en duda que no hay nada que se oponga a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma aporte sus puntos de vista en la fase preparatoria de estas reuniones internacionales, conozca del resultado de las mismas, y forme parte, como miembro, o al menos simple observador, de la delegación española.

Hasta la fecha, y en relación al Consejo de Europa, O.N.U. y otros órganos, instituciones o foros internacionales simplemente es que no ha habido ningún tipo de coordinación, ni siquiera a nivel de transmisión de información, pese a la reiterada petición por nuestra parte.

En cualquier caso ello no ha imposibilitado que la Administración Penitenciaria de Cataluña haya tenido y tenga ocasión de recibir esta información y, cuando ha sido necesario o conveniente, hacer llegar su voz. También hay caminos indirectos que llevan a Europa.

Para concluir habría que afirmar que es cierto, como se nos ha dicho y seguramente se nos repetirá, que la coordinación directiva, unilateral y centralizada llevada a cabo en materia penitenciaria es, hasta el presente, perfectamente constitucional. Es cierto.

De la misma manera que cabe afirmar, y lo afirmamos, que esta modalidad de coordinación no es la única constitucionalmente posible. Ni a nuestro juicio es, tanto políticamente como desde el punto de vista de la eficacia, la mejor posible.

Mientras tanto, desde el acatamiento constitucional, desde el respeto y desde el intento mantenido de preservar la subsistencia de un espíritu de colaboración, seguiremos abogando y defendiendo la utilización preferente, y siempre posible, de la modalidad de coordinación participativa.