

Líneas generales de Política de Ejecución Penal y Penitenciaria

Aproximación a un modelo para la CAPV

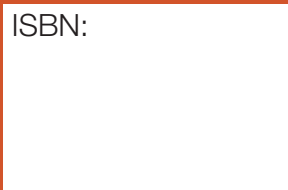


EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

ISBN:



P.V.P.:

Líneas generales de Política de Ejecución Penal y Penitenciaria

Aproximación a un modelo
para la CAPV

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2006

Edición:	1ª, Septiembre 2006.
Tirada:	700 ejemplares.
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
Internet:	www.euskadi.net
Edita:	Eusko Jauriaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. c/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz.
Autor (es):	
Diseño y maquetación:	Bell Comunicación, S.Coop.
Fotocomposición:	
Impresión:	
ISBN:	
Depósito legal:	

ÍNDICE

Introducción	9
1 Principios y líneas de actuación en materia del sistema penal y de la ejecución penal	11
1.1. Principio de dignidad	13
1.2. Principio de ciudadanía	13
1.3. Principio de legalidad	14
1.4. Principio de participación	14
1.5. Principio de territorialidad-localización	15
1.6. Principio de servicio público	15
1.7. Principio de integración en políticas sociales	15
1.8. Perspectiva victimal de la justicia penal. Mediación, reparación y conciliación	16
2 Breve referencia a experiencias en otros países	19
3 Situación del sistema de ejecución penal en la CAPV	21
3.1. Población penada y reclusa	21
3.2. Situación de los centros	26
3.3. Programas externos en los centros	29
3.4. Servicios de cooperación con la justicia	30
3.5. Conclusiones sobre la situación actual	32
4 Propuesta de sistema de ejecución penal	33
4.1. Estimación de plazas y recursos	33
4.1.1. Estimación de recursos residenciales	33
4.1.2. Estimación de recursos de ejecución penal sin privación de libertad	38
4.2. Características del sistema de ejecución penal y penitenciaria	41
5 Anexo	51
5.1. Organización administrativa de servicios centrales	51
5.1.1. Departamento de justicia	51
5.1.2. Áreas sectoriales del departamento de ejecución penal de adultos	52
5.1.3. Áreas transversales del departamento de ejecución penal de adultos	53
5.1.4. Órganos pluripersonales	54
5.2. Coste y presupuesto	56

Cualquier sociedad contemporánea que aspire a una organización justa y equitativa debe respetar los derechos humanos, como versión dinámica de las aspiraciones de justicia; precisamente de ese respeto deriva la obligación de articular de forma legítima el ejercicio del poder punitivo, como recurso último a aplicar en la resolución de los conflictos más graves de la convivencia. Pero las actuales tendencias político-criminales de las sociedades actuales ni se afanan en la búsqueda de algo mejor que el derecho penal, como forma de resolución de conflictos, ni en el desarrollo de un mejor derecho penal, más racional y respetuoso con la exigencia siempre insatisfecha del programa universal de los derechos humanos. Es por ello que las Administraciones vascas se han decidido a impulsar un modelo de política penal y penitenciaria que abone el terreno para una futura actuación en el ámbito penal y penitenciario a la luz de los principios rectores proclamados y asumidos en los instrumentos internacionales más significativos en nuestro ámbito de cultura jurídica.

El impulso del modelo no puede, sin embargo, venir seguido de su puesta en práctica. Es conocido que el Gobierno Vasco ha solicitado reiteradamente a la Administración Central el inicio de las negociaciones conducentes a la transferencia de las competencias previstas en los artículos 12.1º y 10.14º del Estatuto de Autonomía, relativas a la ejecución de la legislación penal y penitenciaria, así como a la organización y gestión de los establecimientos penitenciarios. Mientras esto no se sustancie, constituye un ejercicio de responsabilidad y previsión prepararse para la asunción de la competencia, mediante el diseño de las líneas directrices y el modelo en el que se basaría el ejercicio de la misma.

Con ese fin, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social encomendó a la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) un estudio sobre la situación del actual sistema penitenciario y propuestas de cara a un modelo para la CAPV. A partir de dicho estudio y propuestas, el documento que se presenta es elaborado por el Departamento con la finalidad de esbozar las líneas generales que éste asume como directrices informadoras del futuro ejercicio de las competencias previstas en el Estatuto. Se trata, sin duda, de una primera aproximación, perfectible y por desarrollar, que demanda correcciones y aportaciones; por tanto abierta a un debate público que deseamos promover con su difusión.

Las líneas generales se fundamentan en la apuesta por un modelo basado en la dignidad y derechos de las personas —autores y víctimas de delitos—, en la garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas penadas en cuanto ciudadanas y ciudadanos, por la oferta de oportunidades de inserción social adecuadamente individualizadas —con las infraestructuras, equipamientos y personal necesarios a ese fin— y en la actuación interinstitucional coordinada para la atención a la diversidad de problemáticas que afectan a la población penada.

Dada la población sobre la que muy mayoritariamente actúa el sistema penal, se define la política de ejecución de penas como un área de las políticas sociales. De esta premisa deriva la necesidad de unas políticas que promuevan que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas, facilitando la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social; lo cual tendría como consecuencia una eficaz prevención del delito.

Joseba Azkarraga Rodero

Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social
Gobierno Vasco

Introducción

El artículo 10 del Estatuto de Autonomía contempla, en su apartado 14º, la competencia exclusiva de la CAPV en la “organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria”. Además, el artículo 12, apartado 1, confirma que corresponde a la CAPV la ejecución de la “legislación penitenciaria”. Otros preceptos estatutarios reconocen a la CAPV competencias ya transferidas (asistencia social, educación, sanidad, seguridad pública, cooperación con la justicia) que afectan tangencialmente, pero de manera muy relevante, a las personas sujetas a ejecución penal y penitenciaria.

Es evidente que, a día de hoy, pese a las reiteradas demandas de traspaso de la competencia, ésta no se ha producido. El Gobierno del Partido Popular incluso ha negado durante ocho años el diálogo sobre el desarrollo estatutario. Recientemente, la Directora general de Instituciones Penitenciarias y el Ministro de Justicia, ambos del PSOE, han confirmado su voluntad política de no proceder a la transferencia, incumpliendo de forma consciente y flagrante el Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, habida cuenta de que entre las funciones atribuidas a la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia está la de “estudiar y diseñar la política de servicios y de rehabilitación propia de la CAPV en previsión de la futura transferencia”, (Decreto 44/2002, de 12 de febrero), el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social se propuso iniciar la elaboración de un diseño de un futuro sistema de ejecución penal para la CAPV.

Este libro es un documento que plasma un esbozo inicial de la política de ejecución penal y penitenciaria del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, realizado a partir del estudio encargado por el Departamento (Orden de 19 de septiembre de 2003, BOPV nº 183) y adjudicado a la UPV-EHU (Instituto Vasco de Criminología y Escuela Universitaria de Trabajo Social), con el título “Análisis y evaluación de los modelos de ejecución penal en marcos jurídicos diversos, con especial referencia a su aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

Para la materialización de dicho estudio se analizó ampliamente la documentación existente, la doctrina y las fuentes estadísticas, se analizaron las experiencias de otros países, se desarrollaron estudios cuantitativos y cualitativos con entrevistas personales en profundidad a todos los agentes concernidos (personas presas, familiares, jueces, fiscales, abogados y otros operadores jurídicos, representantes institucionales, funcionarios de prisiones, sindicatos de funcionarios, directores de prisiones, asociaciones que trabajan en el ámbito penal y penitenciario, encuestas a la población en general, profesionales de medios

de comunicación, etc.), se consultó a expertos y se examinaron otras experiencias sobre el terreno.

El análisis y evaluación de este estudio ha permitido al Departamento de Justicia no sólo confirmar la necesidad de contar con un modelo propio de ejecución penal y penitenciaria, sino diseñar en líneas generales cuáles deben ser sus principios, objetivos, intervenciones y características, de forma que, desde el compromiso de todo el Gobierno, se garantice que la intervención pública sirve eficazmente al fin de prevención de la victimización y de los delitos en general, de modo humanitario, con el debido respeto a los derechos fundamentales de las personas penadas, en especial de las privadas de libertad, y de las víctimas, y vocacionalmente comprometida con la justicia material y la integración social de las personas en situación social desfavorecida.

A continuación se exponen las líneas generales del modelo preconizado por el Departamento de Justicia para la asunción de la competencia de ejecución de la legislación penal y penitenciaria del Estado, así como algunas previsiones más concretas de los medios para implementarlo, dejando a salvo que el sistema de ejecución penal que definitivamente se implemente será la consecuencia de un complejo proceso en el que intervendrán todas las instituciones del autogobierno vasco, además de las instituciones locales y otros agentes institucionales y sociales de la CAPV, por lo que el diseño que se presenta no pretende ser ni mucho menos un modelo cerrado y acabado sino un punto inicial más de un largo trayecto.

El diseño y puesta en marcha de un nuevo sistema de ejecución penal y penitenciaria debe partir de la elaboración de un Plan Director que tome en consideración las estimaciones y características apuntadas en este informe, que planifique las actuaciones necesarias para su puesta en marcha, estime el coste de implantación y mantenimiento de dicho sistema y establezca, cuando sea posible, un calendario de inversiones.

Las primeras actuaciones a partir de este informe pasan a nuestro juicio por el debate, establecimiento y aprobación en el Parlamento Vasco de la política de la CAPV en materia de ejecución de la legislación penal y penitenciaria del Estado, la proposición de un calendario para la transferencia de las competencias previstas en los arts. 10.14 y 12.1 del Estatuto de Autonomía y la elaboración del Plan Director antes mencionado con base en los estudios pertinentes. Hasta el momento de la asunción de la competencia, las diversas instituciones de la CAPV podrían ir dando pasos hacia el modelo previsto, en el marco de las competencias que ahora les otorga la legislación, así como en el de los ámbitos de colaboración que se considere oportuno acordar con la Administración central.

1 Principios y líneas de actuación en materia del sistema penal y de la ejecución penal

Como es sabido, la competencia legislativa en materia penal y penitenciaria es exclusiva del Estado, por lo que el diseño de un sistema de ejecución penal propio de la CAPV se enmarca en unos sistemas normativos generales que le vienen dados. A este respecto, conviene subrayar que la evolución y la situación actual del sistema de ejecución penal en la CAPV están determinadas por las reformas legislativas en materia penal y penitenciaria que se han ido introduciendo, tanto el endurecimiento punitivo por el Código penal de 1995, como las regresivas reformas en el año 2003. Estas reformas han supuesto modificaciones sustantivas en la legislación penal, así como en legislación procesal y penitenciaria, que ha debido adecuarse a aquella normativa.

El Código penal de 1995 supuso, entre otros aspectos, un alargamiento de la duración real de las penas de prisión, por la eliminación de la redención de penas (1/3 de la condena nominal), sin la correlativa disminución general de las penas nominales. El efecto se ha comenzado a percibir estadísticamente a partir del año 2000. Respecto a las regresivas reformas del Partido Popular, hablamos del cumplimiento íntegro de penas, que afecta a una parte importante de la población penalizada; nuevas limitaciones en cuanto a requisitos y plazos para el acceso al tercer grado o la libertad condicional; reaparición de las penas inferiores a 6 meses; la modificación de la prisión provisional, etc. Se puede decir que en este periodo hay un “mayor uso de la prisión” con una tasa delictiva similar, lo que implica un incremento exponencial de la población encarcelada, desde 45.000 a 60.000 en 4 años (un incremento del 33%).

Las reformas penales acometidas durante el año 2003 (Ley Orgánica de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas; Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración de los extranjeros; Ley Orgánica de modificación del Código Penal...) afectan de forma directa a la ejecución de diversas penas, especialmente a la de prisión. De hecho, la prisión se consolida como sanción penal por excelencia, marginando las medidas alternativas.

Entendemos que puede ser ya oportuno iniciar entre todos una reflexión sobre las políticas que, en materia penal, penitenciaria y de integración social, queremos desarrollar en el

futuro, en el momento en que se produzca finalmente el traspaso de la competencia atribuida legalmente a la Comunidad Autónoma y mientras tanto, en la medida de lo posible, en el marco de las facultades legales de las instituciones de la CAPV.

Debemos considerar que, cuando se produzca la transferencia, el Gobierno Vasco será competente para la ejecución de la legislación penal y penitenciaria, así como para la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos penitenciarios y de reinserción social. Esto supone que no es una competencia restringida a las instituciones y establecimientos, sino a todos los aspectos relativos a la ejecución penal, bajo la dirección de los jueces y tribunales, de forma similar a como en la actualidad se desarrolla la competencia en materia de medidas juveniles.

Le corresponderá, por tanto, a la CAPV, la ejecución de todas las penas y medidas de seguridad que no sean competencia del Estado. Se trata de un servicio público a la sociedad que integra una confluencia de políticas (laboral, educativa, sanitaria, juvenil, de justicia, de igualdad, etc.), por lo que su marco competencial ha de estar referido a todas ellas. Estos dos aspectos constituyen elementos básicos vertebradores del sistema diseñado: por un lado, que la prisión se integra en el marco más amplio de la ejecución penal, lo que conduce a su complementariedad y comunicación con otras penas, a que no se identifique la pena de prisión (que puede cumplirse en semi-libertad o libertad condicional) con la institución prisión, con el espacio cerrado carcelario, a su pertenencia al ámbito de la justicia y no al de la seguridad, a la esencialidad de la dirección judicial de la ejecución y a la unidad de gestión administrativa de todas las penas, de modo que lo penitenciario y los centros penitenciarios no conformen islotes regidos por lógicas distintas de las de la justicia y, por otro lado, que la ejecución de las penas y medidas, en especial la intervención dirigida a la reeducación y reinserción social, no se rige exclusivamente por una política de justicia, dirigida a la prevención de delitos mediante la “rehabilitación” de la persona, sino que en ella confluyen de manera estrechamente integrada las políticas de salud, educativas, laborales, de igualdad, etc.

El Parlamento vasco se pronunció el 7 de noviembre de 2003 no sólo para manifestar su oposición a las reformas en materia penal y procesal penal, y constatar que las modificaciones introducidas “se oponen a los principios políticos-criminales consolidados en los sistemas penales occidentales y en la Constitución: principio de igualdad, principio de intervención mínima, orientación resocializadora, principio de individualización del tratamiento, principio de culpabilidad, etc.”, sino para aprobar una Proposición no de ley (con 43 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones) en la que manifiesta su adhesión en materia penitenciaria a los principios de respeto absoluto a la dignidad de la persona, de humanidad de las penas, de resocialización, de integración de las políticas sociales en la política criminal, de

incorporación de la perspectiva legítima de la víctima al sistema penal en su conjunto, de reducción del uso de la prisión en favor de otras penas, de reducción de la duración de algunas penas, de cumplimiento en el lugar de residencia y de igualdad entre sexos. En este documento hablamos de los principios de dignidad, ciudadanía, legalidad, participación, territorialidad-localización y de integración en políticas sociales.

1.1. Principio de dignidad

Viene amparado por una amplia gama de normas y resoluciones. El propio Título Preliminar de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP), la Resolución de 1998 de la Unión Europea sobre condiciones carcelarias; Principios Básicos de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Resolución 45/111 de 14 de diciembre de 1990; Recomendaciones del Consejo de Europa para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos y degradantes; Manual Internacional de la Organización de las Naciones Unidas sobre justicia para Víctimas...

Se establece en ellos el ser social de la persona como elemento indisoluble a su dignidad. Queda claro que, a excepción de las limitaciones que son necesarias para el encarcelamiento y la consiguiente pérdida, por tanto, de libertad, los reclusos deben seguir gozando de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales, como las de pensamiento, expresión, opinión o creencias.

El respeto a la dignidad de las personas, víctimas y victimarios, en su sentido más amplio, debe constituir el eje y el límite infranqueable de la ejecución penal y penitenciaria. De este principio de dignidad puede deducirse el principio de intervención mínima. La limitación de derechos de la persona sometida a juicio y sancionada debe ser la mínima necesaria, imprescindible, para conseguir fines de prevención de delitos que de otro modo no fueran alcanzables. Este principio de intervención mínima necesaria debe informar toda la intervención penal y penitenciaria y debe ser un criterio rector insoslayable de las decisiones cotidianas de la ejecución penitenciaria, prefiriendo en todo caso la máxima libertad que otras finalidades legítimas permitan.

1.2. Principio de ciudadanía

Se considera al privado de libertad como ciudadano. Esto exige orientar la vida en prisión a la comunidad. Es lo que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas han venido llamando

“principio de normalidad”, que contempla también una priorización de los servicios sociales frente a la polarización y perfeccionamiento de los espacios de castigo.

El modelo que aquí se propone supone una gran presencia de los servicios públicos ordinarios en el conjunto de las relaciones penitenciarias, lo que intensifica de modo notable el criterio de normalización y orientación a la Comunidad.

1.3. Principio de legalidad

La Resolución de 1998 sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea pide a los Estados miembros de la UE que trabajen en pro de la elaboración de una ley de bases en el ámbito penitenciario, regulando el estatuto jurídico externo y el derecho de queja. También, que prevea un órgano de vigilancia independiente al que puedan recurrir los presos si se violan sus derechos.

La Ley Orgánica General Penitenciaria responde a ese objetivo. Se trata de garantizar el respeto a la ley y al cumplimiento de la resolución judicial por parte de los servicios públicos de ejecución penal.

1.4. Principio de participación

Básico para proteger los derechos de las personas en custodia es la apertura de los centros penitenciarios a las realidades externas. Se debe fomentar y asegurar la entrada en prisión a los servicios públicos normalizados, a los colectivos y asociaciones cuya razón de ser es el seguimiento, acompañamiento y acogida de personas con problemática social y penal. Hay que pensar en la persona presa como ciudadana de un municipio y que, por tanto, tiene acceso a los recursos que en él existen.

Pero también se trata de garantizar la “participación intrapenitenciaria”, para que sectores tradicionalmente excluidos como son las personas presas o sus familias puedan ser escuchados a la hora de tomar decisiones. Esta propuesta defiende la relevancia de la actividad participativa y de gestión de las personas recluidas de cara a la asunción de responsabilidades en el espacio carcelario y en sus distintos ámbitos.

1.5. Principio de territorialidad-localización

Se refiere a la proximidad social. La Resolución de 1998 sobre condiciones carcelarias en la UE contempla favorecer el encarcelamiento en un lugar próximo al domicilio de la familia del recluso y a su entorno social. Evitar el desarraigo y favorecer la inserción social son los objetivos básicos.

Todas las personas con residencia o arraigo en la CAPV y todas aquellas a disposición de los órganos judiciales de la CAPV constituyen la base de la población penada en un horizonte de transferencia. Aunque el pequeño tamaño de la CAPV facilita las comunicaciones, ello tiene como consecuencia que sobre todo los centros abiertos deben estar ubicados en el entorno de vida de las personas penadas y el funcionamiento de los servicios muy imbricado en la realidad social.

1.6. Principio de servicio público

Está en el planteamiento de la política penitenciaria, además de la función de retención y custodia, como política social desde el compromiso de los poderes públicos de promover la vigencia real y efectiva de la libertad, la igualdad y de los derechos de las personas y grupos sociales (art. 9.2 y 25.2 CE).

Implica un rechazo de la ideología correccional y de tratamiento con una apelación directa al principio de mínima aplicación de la pena privativa de libertad. Supone, entre otras cosas, el abandono del concepto de aislamiento como tratamiento, y exige, además un amplio programa de prestaciones.

1.7. Principio de integración en políticas sociales

Supone la integralidad de la política penal y la coordinación interdepartamental de la gestión del servicio público de justicia penal. Contempla la existencia de controles externos, como los del Ararteko, Defensor del Pueblo, Parlamento, asociaciones independientes y organismos internacionales y la implicación de operadores jurídicos.

Así mismo, reclama una adscripción de la Ejecución de las penas y medidas al Departamento de Justicia, pero desde una perspectiva de co-gestión interdepartamental. Esto es, que la

reinserción social es también competencia de los Departamentos de Sanidad, Educación, Empleo, Asuntos sociales, etc.

Del mismo modo, demanda una implicación de otros agentes institucionales (Diputaciones, Ayuntamientos, Administración de Justicia, Colegios de Abogados, etc.) y otros agentes sociales para la concreción de los fines y medios idóneos para la ejecución de las penas y medidas de seguridad.

1.8. Perspectiva victimal de la justicia penal. Mediación, reparación y conciliación

No podemos olvidarnos de las víctimas. Aunque la relevancia de la víctima en la fase de ejecución penal sea escasa, sin perjuicio de los que en el futuro determine la ley de procedimiento ante el juzgado de vigilancia penitenciaria, es cierto que va adquiriendo cada vez un mayor papel, por ejemplo en el nuevo art. 91.2º CP, que permite adelantar la libertad condicional a las personas presas que participen en programas de reparación a las víctimas, o en la relevancia que se da a la responsabilidad civil en la obtención del tercer grado o en la comunicación a las víctimas de violencia doméstica de la salida de prisión de los condenados a una pena de alejamiento. No obstante, la relevancia de la perspectiva de la víctima afecta a la propia concepción del Derecho penal, del sistema de justicia penal, de las formas de actuación de la Administración de Justicia, etc., lo cual obliga a repensar todos estos aspectos, obviamente sin caer en una postura vindicativa.

El modelo que proponemos quiere potenciar la perspectiva de la víctima y la reparación en el sentido más amplio. Los poderes públicos, en el marco de la legislación vigente (Ley 35/1995, de Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y RD 738/1997, de Reglamento de ayudas), deben garantizar una compensación económica a la víctima subsidiaria de la responsabilidad civil de la persona condenada, cuya satisfacción también debe ser promovida por los poderes públicos, dentro de un justo equilibrio con las posibilidades de reinserción social del penado.

Así mismo, deben implantar programas dirigidos a la prevención de la victimización, fomentar la participación de la víctima en el proceso penal conforme a lo previsto en la legislación vigente, garantizar las condiciones que eviten la victimización secundaria y procesal, en definitiva, garantizar a la víctima todos los derechos que recogen las normas internacionales y la legislación interna.

Así mismo, se quiere favorecer la mediación tendente a la conciliación y/o reparación, con el fin de otorgar mayor protagonismo a denunciantes y denunciados en los procesos de resolución de conflictos, así como impulsar un proceso no judicial de resolución de los conflictos, ofrecer una vía de solución del conflicto penal más satisfactoria para la víctima y que tenga una incidencia favorable a la prevención de la reincidencia y a la disminución de la responsabilidad penal del infractor.

Para todo ello entendemos debiera existir un órgano administrativo específico dependiente directamente del Departamento de Justicia, con capacidad de incidencia, por tanto, sobre todo el sistema de justicia penal, que centre sus funciones en el impulso de la prevención de la victimización en general, de la perspectiva de justicia restaurativa, de la prevención de la victimización secundaria o procesal, de la atención social y psicológica a las víctimas de los delitos, etc.

2

Breve referencia a experiencias en otros países

El análisis de otros sistemas de ejecución penal ha confirmado que, en el ámbito europeo, los modelos son muy parecidos al que prevalece en el Estado español. Las diferencias no se atribuyen tanto a la propia organización del sistema como a sus diversas normativas penales. Se observa que, en general, las críticas son muy semejantes porque no coinciden los fines declarados con las funciones reales. Y porque la Administración penitenciaria goza de excesiva discrecionalidad, lo que debilita las previsiones garantistas y prima el recurso a la seguridad como criterio nuclear de la organización.

Se estudiaron someramente algunos de los sistemas penitenciarios de nuestro entorno cultural occidental respecto a los que cabe apuntar algunos elementos de interés. Por ejemplo, en Bélgica, el “control externo” posibilita que miembros del Parlamento acudan en cualquier momento a una prisión y, en Holanda, las comisiones de control y quejas comprueban los tratamientos y están en contacto con los reclusos. En Alemania se discute con el interno sobre su programa de tratamiento y en Suecia se potencian los centros de rehabilitación, estatales y locales, mientras en Finlandia todas las mujeres presas deben trabajar. Algunos centros abiertos para mujeres de Canadá y Estados Unidos impulsan de manera modélica el bienestar y el desarrollo social de las reclusas.

Son experiencias sueltas, pero se deben tener en cuenta. No obstante, los estudiosos de otros centros penitenciarios concluyen que éstos siguen participando de una realidad segregada, cerrada y total, que contiene enormes resistencias para abrirse e integrarse comunitariamente. No se encuentran modelos transversales, interdepartamentales, que abran la incorporación de los operadores y de las prácticas penitenciarias a los diversos servicios públicos, que es lo que pretende esta propuesta. A pesar de la carencia de modelos completos alternativos en los que fijarse, se considera indicado incorporar las experiencias existentes en el ámbito internacional al sistema de ejecución de penas y medidas que se proyecte.

3

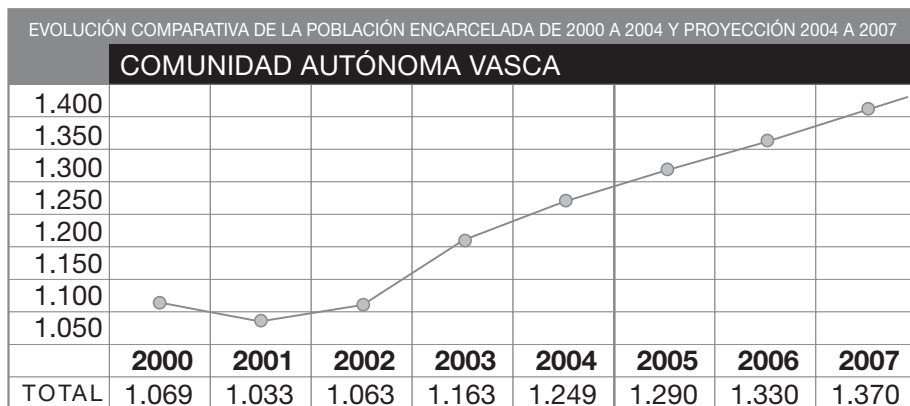
Situación del sistema de ejecución penal en la CAPV

3.1. Población penada y reclusa

A julio de 2004 la tasa de encarcelamiento en la CAPV era de 59 personas por cada cien mil habitantes (1.249 personas reclusas respecto a 2.116.000 habitantes, sin descontar los menores de 18 años y sin tener en cuenta la residencia irregular). Esta tasa se ampliaría hasta 97 por cada 100.000 si contamos las 809 personas que en esa fecha tenían residencia administrativa en la CAPV pero se encontraban en centros penitenciarios fuera de la misma. Datos comparativos apuntan a que, en el conjunto del Estado, sin contar Catalunya, que tiene la competencia, la tasa es de 145 personas. En Catalunya se cifraba en 108 por cada cien mil habitantes.

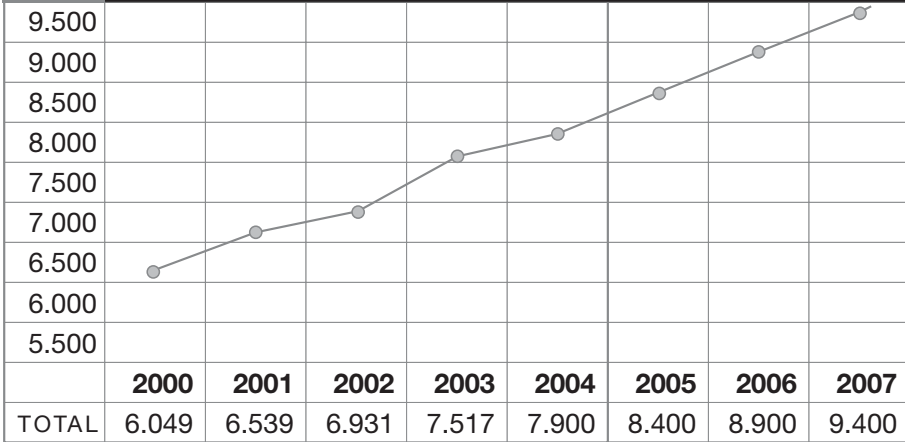
Los datos oficiales publicados y facilitados por la DGIP permiten colegir que desde 1996 hasta finales del 2002, la tendencia en la CAPV ha sido al mantenimiento e incluso a la reducción de la población encarcelada.

En los siguientes cuadros se muestra una evolución y una proyección, comparativas, de las cifras con base en datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior y la Secretaria de Serveis Penitenciaris, Rehabilitació i Justícia Juvenil de la Generalitat de Catalunya.



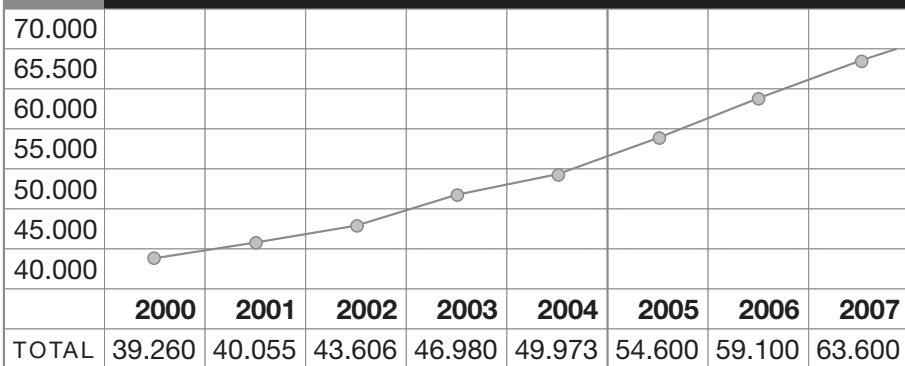
EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN ENCARCELADA DE 2000 A 2004 Y PROYECCIÓN 2004 A 2007

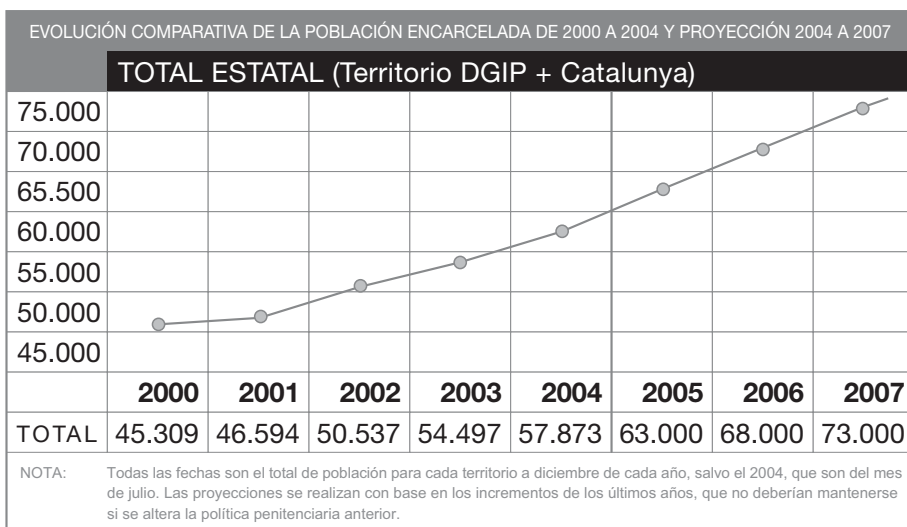
COMUNIDAD AUTONOMA CATALANA



EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN ENCARCELADA DE 2000 A 2004 Y PROYECCIÓN 2004 A 2007

TERRITORIO DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS





Se estima que los motivos por los que la población recluida en el sistema de ejecución penal de la CAPV es menor y crece a menor ritmo que en el sistema estatal y catalán son fundamentalmente cuatro:

- Una decisión política de no aumentar su población puesto que se estima oficialmente que las prisiones de la CAPV no son prisiones idóneas. Además de la lamentable situación de las infraestructuras penitenciarias, consecuencia de la ausencia de inversiones, entre otras razones, parece que se trataría así de evitar conflictos que obligaran a visualizar de manera directa las condiciones de vida en las cárceles en un contexto social que se ha revelado relativamente sensible hacia la situación de las personas en prisión.
- La existencia de una red institucional y asociativa activa y comprometida con actividades de apoyo social y reinserción que mediante la gestión de servicios concretos, como por ejemplo los programas de tratamiento de drogodependencias o centros de acogida para liberados condicionales, reduce la estancia en prisión. En mayo de 2004, el 24 % de los hombres penados internos de la CAPV estaban clasificados en tercer grado (la media estatal era de 9,5%).
- El hecho de que en la CAPV las políticas antiterroristas generan una excepcionalidad respecto al resto del Estado. La inmensa mayoría de las personas

penalizadas residentes en la CAPV que cumplen condenas largas lo hacen, por decisión política, en prisiones ubicadas fuera de la Comunidad.

- El número de plazas penitenciarias es limitado. Además, la inadecuación del tipo de plazas a las necesidades específicas de plazas de ejecución hace que no existan de determinado tipo, como por ejemplo las precisas para madres con hijos/as a cargo, personas con enfermedades mentales y personas clasificadas en primer grado.

Por otra parte, y a efectos de extraer posteriores conclusiones sobre las actuaciones pendientes, la radiografía de situación en el momento de elaborar el estudio señalaba la existencia de 1.239 presos en cárceles de la CAPV (son datos de julio de 2004 que pueden fluctuar). De ellos, 257 se encuentran en Basauri; 284 en Martutene y más de la mitad, 698 en Nanclares. En febrero de 2005 son 1.317 personas (249 preventivas y 1.068 penadas): 298 en Basauri, 279 en Martutene y 740 en Nanclares de la Oca.

A julio de 2004, del total de población reclusa, 83 eran mujeres, repartidas entre Martutene y Nanclares (Basauri no dispone de departamento para mujeres). También cabe señalar que el 25% (327) son personas extranjeras; otro 25% son de nacionalidad española pero con residencia administrativa fuera de la CAPV. Además, de cada cuatro personas presas, una es de etnia gitana.

Se ha detectado una tendencia al envejecimiento de la población penada, consecuencia, se cree, de la longevidad de las condenas y de la drogodependencia, que conduce a una comprobada reincidencia.

Los tres problemas de salud principales en el medio penitenciario son las enfermedades mentales, la drogodependencia y las enfermedades infecciosas. El estudio del volumen de población atendida por los programas de intervención en toxicomanías, que desarrollan su labor en los centros penitenciarios de la CAPV, permite afirmar que más de la mitad (52,7%) del total de reclusos atendidos, por ejemplo en 1999, solicitó atención por un problema de dependencia a sustancias psicoactivas. Además, alrededor del 5-8% de la población presa padece trastornos psicóticos crónicos.

Se estima que en el Centro Penitenciario de Nanclares de la Oca el número de reclusos que a fecha de hoy cuentan con un diagnóstico psiquiátrico de trastorno mental de carácter grave llega a unas 50 personas, lo que supone un porcentaje cercano al 7%. Teniendo en cuenta que hace tres años se estimaba que esta proporción se acercaba al 5%, se puede

constatar también una evolución al alza de este grupo. Incluso aceptando que esta proporción sea algo menor en los otros dos centros de la CAPV, es seguro que el número no será inferior a las 100 personas en el País Vasco.

Tales cifras se pueden poner en relación con la que arrojan los estudios realizados en países de nuestro entorno, que oscilan entre el 2 y el 8%, y las que se refieren a la situación en el conjunto de España, que se sitúan en un porcentaje del 5%.

Con el término trastorno mental grave nos estamos refiriendo a personas que presentan un diagnóstico de trastorno psicótico, lo que excluye los trastornos de la personalidad u otros de orden menos grave. Se trata por tanto personas aquejadas de enfermedades mentales como la esquizofrenia, trastornos serios del estado de ánimo como la depresión mayor, trastornos psiquiátrico derivados de enfermedad física, psicosis tóxicas por abuso de drogas, u otras dolencias con sintomatología psicótica, como delirios, alucinaciones, disociación, alteraciones en la percepción, episodios maníacos o paranoides.

Según datos de la Dirección de Drogodependencias del Gobierno Vasco, centrándonos en la prisión de Nanclares, el 54% de las personas serían drogodependientes, el 40% estarían infectados del VIH, el 52% de Hepatitis B y el 54% de Hepatitis C.

Otro dato de interés obtenido del análisis de los datos de la población penada es que la tasa de personas con más de un ingreso en prisión en la CAPV alcanza el 68,26%.

La proporción de mujeres con respecto al total de la población recluida ha oscilado durante los últimos cinco años entre el 7,9% (en 1999) y el 6,7% (abril de 2004). La proporción media es por tanto del 7,2% y la mayoría se encuentra en Nanclares (Basauri no dispone de departamento específico). La mitad tiene entre 30 y 40 años y un 30% de mujeres se encuentra por debajo de la treintena. En su mayoría forman familias monoparentales (71,4%) y la mitad de ellas tenía hijos a su cargo antes de entrar en prisión, con un nivel de estudios bastante bajo y en situaciones laborales de absoluta precariedad.

Aunque distintos estudios han arrojado luz sobre el perfil de distintos colectivos en la población reclusa, no se han encontrado informes sobre la situación de los extranjeros en las cárceles de la CAPV. Suponen el 25% de la población carcelaria de la comunidad y se conoce que, en buena parte de los casos, diferencian su perfil respecto al de los presos nacionales por la trayectoria delictiva, sus hábitos y estilo de vida, además de distinta religión y común desconocimiento del idioma.

Aunque muchos de los ahora internos en cárceles españolas están a la espera de expulsión, no se dispone en este momento de datos sobre cuántos de los reclusos en la CAPV se encuentran en esta situación ni sobre el número de los que no disponen de “papeles”.

Se puede aclarar que los presos extranjeros en el sistema penitenciario de la CAPV son los extranjeros residentes o que tienen mayor arraigo en la CAPV y que han sido condenados en el País Vasco, o los condenados en otra parte de España que solicitan el traslado, o los que han cometido un delito en la CAPV y carecen de lugar de residencia o arraigo en otra parte de España. En estos momentos, hay muchos presos extranjeros que han sido trasladados a la CAPV desde otras partes de España.

No obstante, a partir de las entrevistas realizadas se extraen algunos rasgos que desde las vertientes sanitaria, social, educativa y laboral presenta la población reclusa de la CAPV.

Sus estudios apuntan graves déficits en cuestiones de salud. Así, citan que el 40% son toxicómanos, un 46% tiene hepatitis C y en un 20% son portadores de VIH. Además, existe un alto grado de alcoholismo y la tuberculosis ha vuelto a reaparecer. También se constata que entre un 30% y un 70% presentan psicopatías y trastornos antisociales de la personalidad.

Son mayoría los solteros —sólo el 31% vive casado o en pareja— y el nivel de analfabetismo alcanza el 20%. Más de la mitad no ha desempeñado nunca un oficio cualificado y uno de cada siete no ha trabajado nunca.

El Observatorio Vasco de Drogodependencias realizó en 1999 un perfil de la persona atendida en los programas de tratamiento dentro de las cárceles. Los resultados del mismo apuntaron la preeminencia de varones (88,7%), nacido en la CAPV (70,5%), con un bajo grado de formación (el 58% carecía de graduado escolar) y con una cualificación profesional escasa.

3.2. Situación de los centros

Los diversos agentes implicados en el sistema de ejecución penal de la CAPV coinciden en considerar que las actuales infraestructuras y equipamientos penitenciarios se encuentran obsoletos, son inadecuados e imposibilitan en gran medida la posibilidad de realizar una gestión penitenciaria respetuosa con los principios constitucionales y con el ordenamiento penitenciario vigente.

No tenemos más que reproducir las recientes manifestaciones de la Directora General de Instituciones Penitenciarias, Mercedes Gallizo. Tras su visita a las prisiones de Basauri, Martutene y Nanclares reconoció las “pésimas condiciones” en las que se encuentran y sus enormes carencias. Hasta confesó que tuvo deseos de “cerrar” Martutene.

Antes que ella, la entonces Ararteko, Merche Agúndez, ya denunció la lamentable situación de las prisiones. Se ha ocupado de la cuestión en diversos informes y en todas sus manifestaciones públicas durante los últimos años. Antes de abandonar su cargo, en mayo de 2004, declaraba: “La sociedad tiene que volver sus ojos hacia las cárceles y los poderes públicos tienen que preocuparse. Las cárceles son un espejo de la sociedad y una sociedad moderna y progresista que pretende integrarse en pie de igualdad en Europa no puede tener esas cárceles”.

No es aventurado afirmar que uno de los objetivos básicos de política penitenciaria debe ser la sustitución a medio y largo plazo, de modo progresivo, de los actuales centros penitenciarios, de manera que el resultado final a largo plazo sea la clausura de los actuales centros penitenciarios, lo cual no implica necesariamente el abandono de las actuales ubicaciones, y la creación de una red de centros (ordinarios, de inserción social, sanitarios, psiquiátricos, unidades dependientes y extrapenitenciarias) de reducido tamaño, adecuadamente territorializados (conforme al criterio de adecuada accesibilidad según necesidades del tipo de centro) y con características específicas en función de las necesidades individuales.

Se debe tener en cuenta que, durante los últimos años, la política de la Administración central con respecto a las infraestructuras y equipamientos ubicados en la CAPV, así como con respecto al personal empleado en ellas, ha sido de total abandono. Medidas que se consideraban urgentes para al menos paliar la lamentable situación han brillado por su ausencia en áreas tan básicas como las relacionadas con la salud y la educación o el propio apoyo a las personas que trabajan en las prisiones.

Basauri (Bizkaia)

El Centro Penitenciario de preventivos de Basauri dispone de un Departamento General (73 celdas), 1 módulo (26 celdas), enfermería (19 celdas) y Sección abierta (14 celdas). El aula cultural se compone de 4 aulas de escuela, una emisora de radio, un aula informática y la biblioteca. También cuenta con un aula para curso formativo de pintura y otro de carpintería, así como un taller de cartón y otro de relojes. Como servicios comunes están la cocina, la lavandería, el economato, las salas de consultas médicas y la peluquería.

En cada módulo están el comedor, las duchas, el patio, así como la sala de televisión. Las celdas son en su mayoría colectivas y de unos 30 m². El área de comunicaciones exterior abarca la oficina de funcionarios y paquetes y la interior se compone de 4 locales de comunicaciones especiales (vis a vis), 9 locutorios para comunicaciones especiales, 3 locutorios para comunicaciones con abogados y 1 para comunicar con jueces. Además, están las áreas burocráticas y las oficinas de Administración.

La plantilla de este centro es de 156 personas. La mayoría, 126, corresponde al personal de vigilancia y administración; 25 son personal técnico y cinco personal de dirección. La ratio funcionario/plaza en Basauri es de 1,6. El coste global de los recursos humanos en este centro durante el ejercicio 2003 fue de 48.150.043, 98 euros.

Nanclares de la Oca (Álava)

Se trata de un edificio inaugurado en 1981, aprovechando la estructura de un antiguo “campo de trabajo” de la Guerra civil. Cuenta con 560 celdas, individuales en su mayoría y de 8 m². Algunas de la sección de mujeres son más amplias y hay cuatro celdas comunitarias en la enfermería de hombres.

En esta prisión trabajan 256 personas. El grueso, 214, adscritos a vigilancia y administración, 36 a personal técnico y 6 a dirección. La ratio funcionario/plaza es 2,7; superior a la considerada oportuna por el modelo catalán que es de 2,2 personas presas por funcionario.

Martutene (Gipuzkoa)

Cuenta con tres módulos y cien celdas que, en su mayoría, son compartidas y están diseñadas para 1 o 2 personas e incluso para más. Su tamaño oscila entre los 9 y los 20 m². Todas las actividades son mixtas incluidas las actividades productivas, salvo la gimnasia; y los internos que trabajan en los talleres productivos reciben un salario.

También en este centro, la gran mayoría de los trabajadores, 120 de un total de 149, se dedica a la vigilancia. El personal técnico lo componen 24 empleados y 5 el de dirección. La ratio funcionario plaza es de 1,9.

3.3. Programas externos en los centros

Es de interés conocer los programas que se desarrollan en los centros en estos momentos. Reflejan la existencia de un amplio tejido social preocupado y ocupado en trabajos de apoyo a las personas penadas. Aunque en más de una ocasión las asociaciones han topado los últimos años con dificultades de acceso a las prisiones, mantienen su dedicación. A riesgo de no mencionarlas todas, a continuación se refieren algunas de ellas.

Así, Bidesari desarrolla en Basauri cursos de formación profesional-ocupacional y talleres diversos, ocupándose además del programa de integración social que representan los pisos de acogida. El grupo Izangai promociona acciones de tipo formativo-laboral y cultural y de ocio. También Zubietxe colabora en programas de preparación para la inserción laboral y habilidades sociales.

Las asociaciones Etorikintza, Lagun Artean y Fundación Gizakia (Proyecto Hombre) colaboran en programas sanitarios y para drogodependientes con actuaciones dirigidas a la continuidad terapéutica en unidad extrapenitenciaria. El grupo Bilbo-Etxezabal atiende a reclusos extranjeros. La asociación Adsis-Bestalde desarrolla diversos programas de integración social de personas de Nanclares y Basauri, siendo muy significativo el centro de día con el que cuenta en Santutxu. Por su parte, Zubiko es un centro de formación y ayuda a la búsqueda de empleo de personas ex reclusas.

Algunas de estas asociaciones y ONG también actúan en la prisión de Nanclares. Es singular respecto a este centro el programa de la asociación Goiztiri, cuyo objetivo fundamental es la inserción socio laboral de las mujeres presas, disponiendo de un piso con tres plazas, o el programa Gao Lacho Drom, que atiende a las personas de etnia gitana. El denominado programa ADAP se orienta a mujeres que no disponen de vínculos familiares para disfrutar de permisos ordinarios. Cabe mencionar también el desarrollado por la Fundación Gernika Gogoratuz, una experiencia en el ámbito de la mediación.

También el Gobierno vasco desarrolla una serie de programas institucionales enmarcados en el Convenio que se firmó en 1994 para garantizar los objetivos de reeducación y reinserción de las personas privadas de libertad.

A pesar de que el desarrollo del Convenio ha sido prácticamente nulo ante la inexistente voluntad de la Administración central, se ha trabajado fundamentalmente en el área sanitaria. A lo largo del año se atienden ingresos hospitalarios, consultas de especialidades, urgencias y pruebas diagnósticas.

En el área de atención a drogodependencias, Osakidetza asume los análisis de control y suministro de Metadona. Los centros penitenciarios de la CAPV cuentan con Equipos de Intervención en Toxicomanías pertenecientes a asociaciones privadas (EDEX en Basauri, AGIPAD en Martutene y Lur Gizen en Nanclares), que abarcan los programas de intercambio de jeringuillas y parece que en breve en Nanclares la dispensación controlada de Diacetimorfina), financiados por la Dirección de Drogodependencias del Gobierno Vasco.

También las Diputaciones Forales y algunos ayuntamientos de la CAPV desarrollan programas. Por ejemplo, en Gipuzkoa, el centro de inserción específico con convenio con la Diputación es Loiola Etxea, que dispone de 15 plazas y un costo por plaza de 559 euros por mes.

En Álava, están conveniados un piso de acogida para mujeres presas gestionado por ADAP, un piso para liberados condicionales que gestiona Salhaketa y un centro de acogida para hombres presos que gestiona la Comisión Antisida, con un coste referencial este último de 726,60 euros de estancia media mensual.

La Diputación de Bizkaia no contempla partidas específicas para programas de acompañamiento o acogida de personas presas, pero los incluye dentro de los recursos generales destinados a personas en riesgo de exclusión.

En Gipuzkoa se cuenta con el trabajo de Alcohólicos Anónimos, la Pastoral penitenciaria o Remar. Son, en fin, muestras del amplio compromiso social, aunque no se incluyan todos los programas y actuaciones que se realizan desde la amplia y extensa red asociativa, con o sin financiación institucional.

3.4. Servicios de cooperación con la justicia

Desde una perspectiva material también forman parte del sistema de ejecución penal, en la concepción que aquí se sostiene, los servicios que en la CAPV desarrollan labores relacionadas con el asesoramiento a órganos judiciales en la aplicación y ejecución de medidas penales. Su labor asesora no está regulada en la normativa penal y procesal y, sin embargo, su aportación es muy valorada.

La organización, gestión y dirección de los Servicios de Cooperación con la Justicia (SCJ) es competencia de los órganos administrativos propios de la CAPV. Encuadrados en el

organigrama de la Dirección de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia comprenden el Servicio de Asistencia y Orientación Social al detenido (SAOS); el Servicio de Asistencia a la Ejecución Penal y a la Reinserción Social (SAER) y el Servicio de Asistencia a la Víctima (SAV).

Las funciones y tareas del SAOS se centran en asistir y/o tratar a la persona detenida o encausada, apoyándola en su proceso de inserción social mediante la realización de diferentes tareas como el acompañamiento, la información o la elaboración de planes de trabajo con el afectado.

Además, es su misión informar al Juzgado de instrucción o penal correspondiente sobre las circunstancias personales y sociales de la persona detenida o encausada, así como informar a los juzgados de los recursos sociales existentes para la excarcelación o aplicación de medidas que faciliten la reinserción. El coste de este servicio en el año 2004 es de 276.264 euros y en el se emplean diez personas.

El SAER se ocupa de informar a los órganos judiciales competentes para la ejecución de las penas. Proporciona datos que resulten fundamentales para que el juzgado o tribunal sentenciador adopten medidas, y propone trabajos de inserción, ocupándose además de mantener un seguimiento sobre cómo se cumplen las exigencias del órgano judicial competente. Su presupuesto para este año es de 314.874 euros.

La función del SAV es asistir y apoyar a la víctima siempre que ella lo pida. Se le da información y se tramitan sus peticiones tratando siempre de paliar la victimización secundaria. Este servicio lo integran catorce personas y su coste para este año es de 447.069 euros.

Cabe aludir aquí a la atención que ahora, tras años de marginación, se presta al interés de la víctima. Se han multiplicado las declaraciones, pero lo cierto es que el único texto de carácter vinculante es la Decisión Marco de la UE de 2001. En ella se hace amplia referencia al reconocimiento y respeto de las víctimas y sus derechos.

Se entiende por ello como necesario incluir la perspectiva victimal con las debidas garantías para el infractor y con atención a los intereses públicos concurrentes. La política victimal debe formar parte de la política social por lo que puede considerarse la conveniencia de contar con un órgano administrativo que se encargue no sólo de información y asesoramiento a las víctimas, sino de promover la participación de la víctima en el proceso penal y de trabajar en la resolución de conflictos entre infractores y víctimas.

No obstante, aunque la asunción de estas funciones sea deseable, la falta de legislación correspondiente dificulta su materialización.

3.5. Conclusiones sobre la situación actual

Las características principales a modificar del actual sistema de ejecución penal y penitenciaria podrían resumirse en las siguientes:

- Centralidad de la pena de prisión y su cumplimiento en institución penitenciaria frente a la escasa aplicación de penas y medidas distintas de la prisión y de formas de cumplimiento de la pena de prisión en semi-libertad y en libertad condicional.
- Inexistencia absoluta de recursos penitenciarios en la CAPV para el cumplimiento de medidas de seguridad de internamiento psiquiátrico.
- Casi inexistencia de recursos de la administración penitenciaria para el cumplimiento de medidas de seguridad, suspensiones de condena y trabajos en beneficio de la comunidad.
- Centros penitenciarios obsoletos, con instalaciones inadecuadas, inespecíficos y masificados.
- Personal penitenciario poco cualificado, mal retribuido, poco motivado y mayoritariamente dedicado a funciones de vigilancia, con una proporción escasa de personal técnico de tratamiento.
- Población reclusa con graves problemas de salud física y mental y escasa atención sanitaria.
- Aún peores condiciones para las mujeres reclusas.
- Ausencia de capacidad de individualización de la ejecución de la prisión, motivada en gran parte por la escasez de personal de tratamiento.
- Escasa conexión de la ejecución de la pena de prisión con la integración social posterior.
- Prioridad de los aspectos de seguridad de la prisión frente a lo tratamental y sanitario.
- Opacidad de la institución penitenciaria.

4 Propuesta de sistema de ejecución penal

4.1. Estimación de plazas y recursos

Es evidente que el número de presos y su tipología pueden variar de forma rápida y que formular proyecciones de futuro resulta una tarea compleja.

No obstante, se deben tomar en consideración una serie de datos para hacer la proyección. Citamos como más determinantes la actividad delictiva conocida, la actividad policial sobre el número de detenidos y el motivo; las decisiones judiciales tanto en lo que afecta a prisiones preventivas como a condenas; las decisiones de Instituciones Penitenciarias a la hora de utilizar medidas no carcelarias para condenados; la práctica de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria a la hora de promover el acceso a medidas no carcelarias, los indultos o el cumplimiento de la condena fuera del Estado español, en el caso de los condenados extranjeros.

Se han de tener en cuenta las modificaciones legislativas —se definen nuevos delitos, se restringe el acceso a las medidas alternativas a la cárcel— puesto que resultan decisivas sobre el sistema de ejecución penal. Igualmente, se deben tener en cuenta las diferencias en cómo actúan los distintos agentes que deciden en cada nivel. Por ejemplo, hay que constatar que jueces y fiscales no coinciden a la hora de encausar y tienen un gran margen de maniobra en el momento de aplicar medidas no privativas de libertad.

4.1.1. Estimación de recursos residenciales

Entrando ya en las cifras que nos permitirán afrontar el cálculo de las plazas que se consideran necesarias, hay que remitirse a los datos publicados por el Ministerio del Interior. Según éstos, a mediados de 2004, la cifra de personas presas se acercaba a las 60.000 en el Estado. El aumento en los últimos 5 años arroja una media del 6% anual (más de 3.000 personas al año).

Por lo que afecta a la CAPV, cabe decir que del total de 1.232 personas recluidas en julio de 2004 en las tres prisiones, 811 tenían residencia administrativa en la comunidad (148 son extranjeros) y el resto, 421, no la tenían.

Además, 775 personas presas en cárceles del Estado tenían su residencia administrativa en la CAPV. De ese modo, si todos se encontraran en prisiones de la Comunidad, las plazas necesarias en este momento alcanzarían las 1.586. A ellas, habría que añadir las personas en prisión preventiva no residentes.

Teniendo como referencia ese número máximo de plazas que sobrepasaría las 1.600, la cifra se debe dimensionar teniendo en cuenta lo que los estudiosos consignan como factores correctores y que reduciremos a dos.

Por una parte, las nuevas reformas legislativas que se puedan acometer en materia penal tendentes a acortar el periodo máximo de longitud de la pena (así lo ha solicitado el Parlamento Vasco) y a eliminar barreras en el acceso al tercer grado.

Por otra parte, no se puede olvidar que el modelo por el que optamos es aquel que tiende a sustituir la aplicación de penas y medidas de seguridad privativas de libertad por otras alternativas contempladas en el Código Penal en vigor.

De ahí que se puede concluir que el número de plazas óptimo en el futuro sistema de ejecución penitenciaria (centros ordinarios, abiertos y unidades dependientes) se mueva en una franja de entre 1.100 y 1.500 plazas.

Si tenemos en cuenta que las ahora disponibles en centros penitenciarios son 1.052, a las que habría que sumar las aproximadamente 100 plazas para cumplimientos dentro de los programas de tratamiento de drogodependencias externos, resulta que nos movemos dentro de la franja con un máximo de 350 plazas a crear de más sobre las existentes.

Debe quedar claro que una plaza es el equivalente a una persona con residencia en la CAPV, con arraigo familiar en caso de ser extranjera o en prisión preventiva aunque no sea de la CAPV. Además, y salvo excepciones por solicitud expresa de la persona privada de libertad, hay que pensar que una plaza no solo equivale a una persona sino que supone también una unidad habitacional (art. 13 RP).

Estimación de plazas de privación de libertad necesarias en la CAPV

Residentes de la CAPV en centros penitenciarios en la CAPV	775
Residentes de la CAPV en centros penitenciarios fuera de la CAPV	811
Estimación de no residentes preventivos en centros de la CAPV	88
Total de plazas máximas de privación de libertad para la CAPV	1.674
Propuesta de plazas estimadas según factores correctores	1.100-1.500
Total de régimen abierto: centros de inserción social, unidades dependientes, servicios de deshabituación de drogodependencias u otros (30-40%)	400-500
Total de régimen ordinario: en centros ordinarios y unidades sanitarias especializadas (60-70%)	700-1.000
Fecha de referencia: julio de 2004	

Se plantea la construcción de tres Centros de Inserción Social para personas en régimen abierto con una capacidad de entre 75 y 150 plazas para hombres adultos y mujeres, uno en cada territorio. Se diseñarían con unas características constructivas diversas a las actuales, sin olvidar la importancia de los espacios abiertos (jardines). En ellos se ubicarían los Equipos de Medio Abierto para la ejecución y seguimientos de las penas no privativas de libertad, de las medidas de seguridad y de la libertad condicional.

En estos centros es especialmente relevante su ubicación en el mismo núcleo urbano o cerca de él con ágiles comunicaciones, dado que el régimen implica una estrecha inserción en la comunidad y relación con el entorno laboral, familiar, cultural, educativo, etc.

Hay que tener en cuenta que el funcionamiento del centro abierto debe estar basado en los programas individualizados de cumplimiento de pena. Por ello, las tareas fundamentales de los equipos de trabajo estarán basadas en los procesos de admisión, evaluación, elaboración y revisión de los programas individualizados de trabajo, el acompañamiento y seguimiento, búsqueda y desarrollo de recursos.

A efectos de cálculo de plantillas precisas para estos centros, es de utilidad conocer que la Generalitat de Catalunya ha estudiado ya la configuración de los equipos para este tipo de centros. Las ratios establecidas apuntan que la de psicólogo es de uno por cada 120 plazas; 1/60 la de trabajadores sociales; 1/30 para orientadores y educadores y 1/120 para juristas.

Se considera precisa la construcción de dos nuevos centros ordinarios de ejecución penal para hombres adultos penados y preventivos de entre 250 y 350 plazas o, en su defecto como segunda opción, un centro de 500 a 700 plazas, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas presas proceden de Bizkaia y Gipuzkoa, aunque, dado que las distancias en la CAPV no son excesivas, no sería inadecuado el territorio de Álava para algún centro de régimen ordinario, siempre que se prevea un buen sistema de comunicaciones para las personas que salen de permisos y para las visitas de familiares.

Los centros ordinarios deben estar divididos en módulos de no más de 50 personas, lo que permite adecuar los espacios a las necesidades de clasificación interior (en función de si las personas salen con frecuencia o no, del tipo de condena, de las necesidades de tratamiento y otras) y a su vez facilita adecuar el nivel de seguridad y prestaciones a cada grupo.

Como posibilidad se contempla que cada centro ordinario se dividiera de la siguiente manera: 3 módulos de régimen ordinario (120-150 plazas); 1 módulo semi-abierto para quienes disfruten de permisos de salida (40-50 plazas); 2 módulos para preventivos (80-100 plazas); 1 módulo de tránsito (en su caso aislamiento), (40-50 plazas) y una unidad libre de drogas (40-50 plazas).

Se estima también precisa la construcción de un nuevo centro para hombres jóvenes de hasta 25 o 28 años con capacidad de entre 50 y 100 plazas, que disponga de departamentos para régimen ordinario, para preventivos y para régimen abierto. Este Centro tendría que hacer especial hincapié en los programas educativos y, teniendo muy en cuenta las características de esta etapa, ordenar la vida del centro con base en criterios de normalidad y flexibilidad.

Igualmente, se debería incluir la construcción de un nuevo centro para mujeres de entre 100 y 150 plazas con departamentos para jóvenes, para preventivas y para madres con hijos/as a su cargo. Debería ubicarse también territorialmente con el criterio básico de garantizar un adecuado transporte para las salidas en permisos y para las visitas de familiares.

Estamos hablando de cuatro centros ordinarios, pero esto no implica que debamos concebirlos como los que hoy se conocen. Es más, hablaríamos de propuestas muy distinta, tanto desde un punto de vista meramente arquitectónico, como de los programas desde los de educación hasta los de salud, de la seguridad e incluso de un nuevo modo de enfocar la disciplina, las comunicaciones y las relaciones.

Se debe también crear dos unidades hospitalarias (general y psiquiátrica) vinculadas a la red hospitalaria y sanitaria pública para la hospitalización, tratamientos especializados y de larga estancia de las personas que lo requieran.

La Unidad Hospitalaria General permitiría superar los problemas que plantean las actuales enfermerías y las unidades hospitalarias de custodia policial y sería un pabellón anexo a un centro existente que dispondría de entre 25 y 40 plazas. La Psiquiátrica, con capacidad para entre 25 y 60 personas, también estaría anexa a uno de los hospitales psiquiátricos existentes.

Por último, se incluiría la creación de Unidades Dependientes previstas en el art. 165 RP mediante convenios con asociaciones u entidades no penitenciarias para permitir formas especiales de cumplimiento para personas clasificadas en tercer grado (con situaciones especiales como las que presentan las madres con criaturas a su cargo, jóvenes, extranjeros, etc.). Se trataría de viviendas de pequeña capacidad insertas en el entorno comunitario sin signo de distinción alguna. No se consideran establecimientos penitenciarios, aunque dependerían de un establecimiento penitenciario de inserción social.

Hoy, la única Unidad Dependiente en la CAPV es el Centro para jóvenes hasta 28 años de la Fundación Ametzagaña, aunque su misma función la cumplen otras instituciones que funcionan como pisos de acogida y acompañamiento, si bien la distinta naturaleza jurídica de las mismas lleva a que el proceso de excarcelación siga un cauce jurídico distinto.

Para facilitar la salida de los centros ordinarios en permisos y libertad condicional a personas que carecen de vivienda y apoyo exterior, las administraciones no penitenciarias competentes deberán impulsar la existencia de recursos residenciales suficientes.

Así mismo, se deberá potenciar la existencia de recursos extrapenitenciarios de deshabitación a los que alude el art. 182 RP para la excarcelación de personas clasificadas en tercer grado en el marco de los Programas de deshabitación de drogodependencias.

Estamos, en fin, hablando de un total de entre 1.100 y 1.500 plazas, que son las que se han considerado necesarias, siendo casi un tercio del total para personas clasificadas en tercer grado, porque está comúnmente admitido que el régimen abierto, como forma de cumplimiento de una pena privativa de libertad, es un medio más propicio que la prisión ordinaria para la superación de las situaciones de exclusión que marcan y determinan una buena parte de la vida de las personas penadas.

Las múltiples carencias del actual sistema prueban que se ha descuidado totalmente la implantación de esos centros, contemplados sin embargo en la legislación penitenciaria y en los reglamentos. Porque no puede olvidarse que el cumplimiento de la pena, desde el mismo momento en que empieza a aplicarse, debiera adoptar los medios necesarios para asegurar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad.

4.1.2. Estimación de recursos de ejecución penal sin privación de libertad

La propuesta contempla tres Equipos multidisciplinares de Medio abierto (dependiente orgánicamente de la Dirección de Medidas Penales Alternativas del Departamento de Ejecución penal de la Consejería de Justicia) para el auxilio a los jueces y tribunales en la ejecución de:

- Las penas de trabajo en beneficio de la comunidad (art. 49 CP).
- Las medidas de seguridad, arts. 95 y ss. CP (internamientos en centros psiquiátricos, de deshabitación y educación especial, tratamientos ambulatorios, programas formativos).
- Las obligaciones de la suspensión de la ejecución (art. 83 CP).
- El apoyo a los liberados condicionales (art. 90 CP).

Utilizando para ello los recursos normalizados públicos y privados existentes en la comunidad, siempre en el entendido de que es obligación de la Administración pública proveer de los recursos necesarios para el cumplimiento de los trabajos, tratamientos socio-sanitarios y programas formativos.

Cada Equipo de Medio Abierto (EMA) estaría compuesto por un coordinador, responsable ante el Director/a de Medidas Penales Alternativas y responsable de la comunicación con la Administración de Justicia, un/a psicólogo/a, un/a jurista/a y un/a trabajador/a social, con tantos educadores/as en el EMA como sean necesarios en función del número de personas respecto a las cuáles deban desarrollarse las funciones asignadas, además del personal administrativo necesario.

Todo el personal de los EMA estaría formado por funcionarios de la Administración pública vasca, si bien pudiera optarse por contratar la labor educativa con una entidad educativa sin ánimo de lucro, en función de necesidades coyunturales.

Dichos EMA se ubicarían físicamente en los tres Centros de Inserción Social previstos, conforme a lo prescrito por el art. 163 RP.

En la realización de sus funciones se considera un elemento básico la coordinación de los EMA con los Equipos Psicosociales Judiciales, en su función de asesoramiento a los órganos judiciales, así como con los Equipos técnicos al servicio de los juzgados de vigilancia penitenciaria, en su función de apoyo a los liberados condicionales y a la ejecución de las medidas de seguridad, e igualmente con los Servicios de Atención a la Víctima, con el fin de favorecer los procesos de justicia restaurativa.

Se estima, a partir de las valoraciones de los profesionales que en la actualidad realizan estas funciones, que unas ratios, personal educativo/personas penadas, óptimas para el correcto desarrollo de las funciones de los EMA serían:

- 1 educador/a por cada 50 liberados condicionales.
- 1 ó 2 educadores/as para seguimiento de personas internadas en centro psiquiátrico, en centro de deshabitación y en centro de educación especial.
- 1 educador/a por cada 50 personas sometidas a tratamiento ambulatorio o programas formativos en el marco de suspensiones de pena o medidas de seguridad no privativas de libertad.
- 1 educador por cada 40-50 personas con pena de trabajo en beneficio de la comunidad.

Según los datos sobre penas y medidas detallados en el apartado 2º de este trabajo, sobre los datos de que se dispone, de 2002, serían 2.176 (sobre 4.645, un 47%) las personas condenadas a penas de prisión inferiores a 4 años, y 410 (8,9%) las condenas a multa superior a 2 meses. Estos datos tienen importancia para calcular el número de suspensiones de la pena de prisión que pudieran darse y el número de penas de trabajo en beneficio de la comunidad que pudieran imponerse ante el impago de la multa. Sin embargo, no es posible precisar más, pues, por un lado, sería necesario conocer cuántas de esas condenas son inferiores a 2 años, y, de éstas, en cuántas la persona tenía antecedentes que impidiesen la suspensión y, por otro, de las penas inferiores a 5 años conocer en cuántos casos se ha constatado una toxicomanía que permitiera la suspensión del art. 87 CP o una medida de seguridad (art. 104 CP).

Según los datos disponibles, en mayo de 2004, en los centros penitenciarios de la CAPV hay 332 personas cumpliendo penas de prisión de entre 6 meses y 3 años. Como puede observarse, a partir de estos datos, cuyo sistema de recogida los hace incomparables, no puede colegirse cuál es el porcentaje de condenas a prisión que se suspenden. Además, la nueva regulación del art. 87 aumenta el límite de la suspensión por toxicomanías de 3 a 5 años de prisión.

Los TBC recibidos para ejecución por los Servicios Sociales penitenciarios de Álava fueron 36 hasta octubre de 2004, de los cuales se están cumpliendo el 80%, y 106 por los Servicios Sociales penitenciarios de Vizcaya, de los cuales se están cumpliendo 22. Estos datos, con todo, no resultan suficientemente significativos, tanto por la inexistencia de puestos de TBC que permitan la ejecución del 100%, como, sobre todo, porque con la nueva regulación, principalmente de los delitos de violencia doméstica y de género y de los delitos contra la seguridad del tráfico, los delitos castigados con pena principal opcional de TBC han aumentado muchísimo.

Según los datos de un estudio de CID-LARRAURI (2002) que nos pueden servir como referencia, sobre un total de 1.838 sentencias condenatorias en abril y mayo de 1998 en los Juzgados de Barcelona (lo que deja fuera a la Audiencia Provincial, delitos con pena superior a 5 años, y a los Juzgados de Instrucción, competentes en faltas) se tomaron como muestra las 1.259 ejecutadas completamente en una determinada fecha (1.425 personas condenadas), 714 (43,2%) lo fueron por delitos contra la propiedad sin violencia o intimidación, 501 (30,4%) por “delitos de alcoholemia” y 100 (6%) por delitos de lesiones.

Estos delitos dieron lugar a 809 penas de multa (57%), 241 de ingreso efectivo en prisión (17%), 0 de trabajo en beneficio de la comunidad y 333 suspensiones de la pena privativa de libertad (23,5%).

En la CAPV, de las 4.645 personas condenadas en el año 2002, 1.678 (36,1%) lo son por “delitos de alcoholemia”, 1.422 (30,6%) por delitos contra el patrimonio y 330 (7,1%) por delito contra la salud pública.

Según el Informe General de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 2002, fueron objeto de seguimiento durante ese año por los Servicios sociales de los tres Centros penitenciarios de la CAPV 331 liberados condicionales: 132 en Bizkaia, 123 en Gipuzkoa y 76 en Álava.

A partir de estos datos resulta realmente aventurado realizar una estimación de cuántas suspensiones con obligaciones (art. 83 CP), suspensiones con tratamiento de deshabitación (art. 87 CP), penas de trabajo en beneficio de la comunidad (art. 49 CP) y medidas de seguridad pudieran imponerse en los juzgados y tribunales de la CAPV y por tanto del número de psicólogos, trabajadores sociales, juristas y personal administrativo que debiera componer los Equipos de Medio Abierto.

De manera muy aproximativa y algo aventurada, podría estimarse que serían necesarios para los tres EMA unos 40 educadores/as, 10 trabajadores/as sociales, 5 juristas, 5 psicólogos/as y el correspondiente personal administrativo, distribuidos territorialmente en función de las necesidades en cada provincia, lógicamente superiores en Bizkaia.

4.2. Características del sistema de ejecución penal y penitenciaria

En primer lugar, de forma esquemática, los elementos nucleares definitorios de un modelo futuro serían:

- Integración, junto a la política criminal (fines y medios para prevenir los delitos), de las políticas sociales, educativas, laborales, sanitarias, de drogodependencias, de igualdad, etc. en la política penal y penitenciaria (fines y medios para ejecutar las penas), lo cual debe operarse mediante la gestión interdepartamental de la ejecución penal y penitenciaria, dirigida y coordinada por el Departamento de Justicia, y la implicación de agentes institucionales y sociales que exceden del ámbito del poder ejecutivo en diversos órganos consultivos.
- Máxima transparencia de la ejecución penitenciaria, con sometimiento a todos los controles externos necesarios.
- Redefinición de los sistemas de selección, formación y funcionamiento del personal de prisiones y de ejecución penal en general, con el fin de potenciar su intervención más allá de la mera vigilancia, incrementar su capacidad e intervención profesional, prestigiar su función e integrar a los funcionarios de ejecución penal en el conjunto del personal de la Administración pública.
- Opción por los centros de reducido tamaño y específicos frente a la opción por las macro-cárceles.
- Máxima individualización del modo de ejecución de la pena —lo cual exige un conocimiento real de las circunstancias personales y sociales del individuo— y un diseño correspondiente de la red de recursos residenciales y personales.
- Orientación social de la ejecución —lo que se traduce en la potenciación de los aspectos de integración social de la intervención y en la dotación de centros y recursos específicos adecuados a las necesidades de las personas penadas—.
- Integración de la ejecución de la pena de prisión y de las instituciones penitenciarias en el marco más amplio de la ejecución de penas y medidas.
- Favorecimiento y desarrollo de penas distintas de la prisión.
- Implicación comunitaria en el sistema de ejecución penal.

Integración de políticas e interdepartamentalidad

Entendemos que la Política de ejecución penal debe ser una responsabilidad consensuada y compartida entre todos los Departamentos del Gobierno, aunque sea el Departamento de Justicia el encargado de coordinarla.

La actividad penal y penitenciaria no está regida únicamente por políticas de justicia sino también por políticas sociales, educativas, sanitarias, etc. La integración de estas políticas exige el concurso de diversos agentes institucionales y sociales.

Transparencia

Consideramos necesario facilitar al Parlamento vasco y al Poder Judicial el desarrollo de sus competencias de supervisión, control legislativo y jurisdiccional del correcto funcionamiento del sistema, estableciendo los dispositivos y medios necesarios para garantizar la transparencia y el cumplimiento estricto de los derechos que asisten a las personas presas y sujetas a medidas de seguridad.

Esa supervisión se concreta en actuaciones como la dotación de medios técnicos y el desarrollo pleno de las funciones de la fiscalía y el juzgado de vigilancia penitenciaria, una eficaz organización de los servicios de inspección interna, creación de un servicio de orientación jurídica en el ámbito de la ejecución penal con la implicación de los Colegios de Abogados, la posible propuesta de la figura del adjunto al Ararteko, con funciones exclusivas en este ámbito o la supervisión general externa con funciones de asesoramiento y control.

Personal

El modelo de ejecución que implantemos deberá potenciar el personal técnico, que ahora sólo representa entre 10 y 15% de la plantilla de las prisiones. Esto supone cambiar la actual ratio en la que el personal dedicado a custodia llega a representar entre el 85 y 90%, con un papel mínimo del personal técnico. No es sencillo determinar de manera general las necesidades de personal, lo cual debe hacerse en relación con cada tipo de centro.

En todo caso, un elemento nuclear del sistema propuesto es el “reciclaje” del personal de vigilancia hacia otro tipo de funciones, útiles a la reinserción de las personas encarceladas, satisfactorias desde el punto de vista profesional y desde una óptica de la seguridad basada no en la vigilancia sino en la interacción continuada entre personas presas y personal penitenciario.

Así mismo, que el personal que trabaje en la ejecución penal dependa orgánicamente de los diversos departamentos con competencias en ejecución penal (Sanidad, Educación, Interior, Justicia...), con la necesaria dependencia funcional de los equipos directivos de los centros y los servicios centrales de ejecución penal y en el marco de un funcionamiento coordinado de la gestión interdepartamental de ejecución penal.

Es muy importante que el personal sanitario, de educación reglada, etc., conforme al principio de normalización, sea personal normal de la Administración pública, no un cuerpo específico, de manera que se facilite la movilidad, por ejemplo, del personal sanitario en toda la red de Osakidetza, incluida las áreas de ejecución penal, por ejemplo los centros de salud dentro de los centros ordinarios de cumplimiento.

Sólo el personal específico de seguridad interior, los educadores, el personal directivo, el personal administrativo, etc. dependerían del Departamento de Justicia, procurando en este caso facilitar la movilidad en el seno de la Administración vasca y en la medida de lo posible con el personal al servicio de la Administración de Justicia, lo cual es muy relevante para prestigiar la función penitenciaria, para evitar procesos negativos asociados al “aislamiento” profesional, etc.

Centros

Abogamos por cambiar de raíz el concepto de seguridad en el ámbito de la ejecución penitenciaria. Esto es, partimos de que la seguridad ha de sustentarse en el desarrollo de infraestructuras, equipamientos, actividades, programas y políticas que hagan posible el respeto a todos los derechos no suspendidos de forma expresa en el fallo condenatorio, así como en la potenciación de la autonomía de las personas penadas. En ese sentido, consideramos que se deben aplicar los avances tecnológicos en cuanto a sistema de vigilancia y control en los centros. Es preciso garantizar la retención y custodia reduciendo el volumen excesivo de personal que hoy se dedica a las tareas de vigilancia.

Es fundamental que se creen las instalaciones y se arbitren los recursos humanos con formas de gestión adecuadas y programas integrados para hacer posible el desarrollo de itinerarios de cumplimiento de la pena y de inserción social.

En el modelo propuesto constituye un elemento fundamental el número de plazas por centro, que debe ser mucho más reducido que el actual en las prisiones del Estado. Salvo el CP Nanclares, los restantes de la CAPV tienen un tamaño mucho más “humano”, que favorece el conocimiento de la población reclusa, el mantenimiento de unas ratios de personal

sanitario y de tratamiento suficientes, la adecuación de las infraestructuras a las necesidades de las personas recluidas, etc. La radical distinción entre centros ordinarios y centros abiertos permite la adecuación de las infraestructuras, el personal y los programas a la situación regimental de las personas recluidas en el centro, por ejemplo, adaptando las condiciones y costes de seguridad a las muy diferentes situaciones, evitando así la utilización de un inadecuado criterio homogéneo para personas presas sin posibilidades de salir habitualmente y personas que salen del centro diariamente.

Los estudios realizados y la actual práctica en los países de la Unión Europea aconsejan huir de las macro-cárceles no superando las 350 plazas. Se ha estimado que los centros específicos y “pequeños” permiten funcionar de acuerdo con la finalidad que el ordenamiento otorga a las penas (reeducación y reinserción) y son los más funcionales desde el punto de vista de garantizar la seguridad y una gestión eficaz, tanto de la población privada de libertad como del personal que trabaja en los mismos.

Así, y por lo que se refiere a la ubicación de las personas presas en cada centro, servicio y/o programa, habría de hacerse teniendo en cuenta el perfil individual de cada una de ellas (tipo de delito, longitud de la condena, estado de salud...). Se debe buscar la idoneidad de la aplicación de cada medida de ejecución penal a ese perfil según criterios de exigencia de la pena, seguridad o resocialización.

Hay que adecuar los servicios de ejecución penal a las directrices básicas que apuntan a la reducción del porcentaje de población encarcelada en régimen ordinario (no más del 60% cumpliendo pena en prisión en régimen ordinario), a la opción preferente (40%) por el régimen abierto centros abiertos, unidades dependientes, recursos extrapenitenciarios y libertad condicional.

Creemos que el temor al fracaso no debe hipotecar una apuesta seria por potenciar el medio abierto, y que hay que asumir las consecuencias de ese reto. La meta es que el 40% de la población penalizada cumpla su condena en medidas distintas al régimen ordinario en el interior de las prisiones (centros de inserción social, unidades dependientes, recursos extrapenitenciarios).

En Catalunya, más de una cuarta parte de las personas penadas está en tercer grado mientras que en el resto del Estado y también en la CAPV se ha oscilado entre el 12% y el 15%. Además, el nivel de fracaso, entendiendo como tal el quebrantamiento que supone la regresión a segundo grado, ha sido en Catalunya del 14% durante el último año y el dato es valorado como asumible.

El espacio físico interior de los centros debe garantizar la intimidad y autonomía de la persona penada y, en su mayor parte, tendría que estar dedicado al desarrollo de programas de todo orden que incidan en su preparación para la salida de la prisión.

Además, y a la hora de ubicarlos, conviene tener en cuenta la distribución territorial de la población y los sistemas de acceso y comunicaciones a los centros y servicios de modo que se facilite el traslado tanto al personal empleado, como a los familiares y a las organizaciones sociales que colaboran con el sistema.

Sin precisar ahora todos los detalles, las actuaciones parten de la necesidad de amortizar y clausurar las actuales infraestructuras obsoletas, aunque lógicamente, no se empieza por el derribo de los centros, sustituyéndolas progresivamente por una red de centros, siempre con el principio estratégico de potenciar primero las medidas en medio abierto y los centros de inserción social, con el fin de que los centros ordinarios no “consuman todas las energías” del plan y que el desarrollo de aquellos reduzca la necesidad de plazas en centros ordinarios. Será necesario valorar la idoneidad de seguir utilizando los solares de las prisiones de Nanclares, Basauri y Martutene con infraestructuras nuevas.

Reducción del uso de la prisión

Consideramos, además, que resulta clave potenciar desde el momento del enjuiciamiento y la sentencia tanto los procedimientos alternativos de resolución de conflictos, como las penas distintas de la prisión (por ejemplo trabajo en beneficio de la comunidad), la suspensión condicional de la pena, las medidas de seguridad de internamiento en centro psiquiátrico y centro de deshabitación, las medidas de tratamiento ambulatorio y programas formativos, etc., lo cual exige un sistema consolidado de información a los órganos judiciales sobre la situación personal y social de la persona encausada y, en su caso, de la víctima. La experiencia dice que la prisión resulta, a la postre, poco eficaz y poco rentable tanto para la integración social de las personas penadas como para evitar la reincidencia.

Programas en ejecución penitenciaria

Construir nuevos centros no es suficiente para garantizar la dignidad y el respeto de los derechos humanos básicos de las personas penadas y el cumplimiento de la finalidad reinsertadora. Hay que modernizar infraestructuras, pero también innovar planeamientos para que todas las intervenciones se orienten a la socialización y para que se desarrollen todos los derechos no limitados por la sentencia condenatoria.

Así, el papel fundamental de la Unidad de Ingreso, Evaluación e Itinerarios para prestar una atención individualizada tiene que contar con los programas que le permitan cubrir objetivos. Es imprescindible, por tanto, diseñar, planificar y desarrollar programas en las áreas de salud y asistencia sanitaria; educación, formación profesional y trabajo; apoyo psicológico social, económico y familiar; información y asesoramiento jurídico; autonomía y participación; ocio, cultura y deporte; apoyo a personas extranjeras y minorías étnicas, y apoyo a la salida.

Sin entrar en precisiones de carácter más técnico, enumeraremos lo que son criterios básicos para el desarrollo de estos programas en ejecución penal.

Empezando por el de salud, consideramos que la estructura general del programa debería responder a la actualmente existente para la población general con asistencia primaria permanente, ingresos, asistencia especializada, unidades de salud mental y de tratamiento de drogodependientes.

En él se encuadrarán igualmente todas las políticas de prevención y de higiene y saneamiento de instalaciones y servicios así como la asistencia hospitalaria y la educación para la salud. En los centros de salida restringida, las enfermerías funcionarían como unidades ambulatorias y, en ningún caso, como unidades hospitalarias con camas para ingresos.

Se deben ofertar programas de tratamiento especializados para aquellas personas que voluntariamente quieran acceder a ellos en cuestiones tales como las conductas adictivas, tratamientos para agresores sexuales o de violencia de género (véase art. 42 Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género).

Los programas educativos deben ser adecuados a la situación personal de cumplimiento. Aunque la Ley y el Reglamento Penitenciario recogen el derecho a la educación durante la estancia en prisión, su desarrollo es muy limitado.

El efectivo ejercicio de los derechos a la educación, a la cultura y al desarrollo integral da la personalidad para las personas privadas de libertad tiene poco que ver con la realidad. Por eso, la formación básica, la alfabetización, la educación formal tienen que formar parte de la actividad diaria con oferta garantizada de espacios, medios y recursos.

No menor importancia deben tener los programas de formación profesional e inserción laboral. Aunque actualmente se realizan diversas actividades de formación sociolaboral en

los Centros penitenciarios de la CAPV, las dificultades de coordinación interinstitucional y la falta de instalaciones adecuadas, tanto como la de medios y programas, provoca grandes carencias. Porque lo cierto es que pese al bajo nivel educativo en general que presenta la población reclusa, la mayoría sienten la necesidad de poder optar a una formación que le permita acceder al mercado laboral. De ahí que sea fundamental detectar las demandas para posibilitar la adquisición de habilidades, ofertando además talleres de trabajo que supongan también un apoyo para la integración laboral a la salida de prisión. En estos momentos, sólo el 22% de la población penada en la CAPV ejerce un trabajo productivo remunerado.

Debemos crear una estructura de gestión de la formación profesional y del trabajo productivo para que las personas reclusas que lo requieran puedan tener acceso a la formación y a un trabajo en condiciones justas. Ello requiere la estrecha colaboración de los servicios de contratación y empleo de las administraciones públicas, de los sindicatos y de las corporaciones empresariales.

Igualmente importantes son los programas específicos de apoyo psicológico, social, económico y familiar. Pretenden que la persona afronte su situación y apueste por superarla prestándole para ello el apoyo y los medios terapéuticos que se estimen necesarios.

Se debe prestar también atención a los programas de información y asesoramiento jurídico. El desconocimiento del sistema de Justicia y la falta de asesoramiento cualificado es una situación común en buena parte de las personas presas, por lo que se entiende fundamental que puedan ser informados y orientados por profesionales. Se estima también que junto a la asesoría jurídica se debe establecer un Servicio de Mediación Penitenciaria integrado en el equipo de juristas que facilite la resolución de conflictos internos de la prisión sin recurrir al sistema disciplinario.

Los programas para potenciar la autonomía, la participación y las comunicaciones con el exterior responden al claro mandato del reglamento penitenciario sobre los derechos de participación de los internos. El hecho cierto es que ahora tales derechos no se ejercen y un modelo que tenga como objetivo prioritario la reinserción de las personas presas debe garantizar su respeto.

A la hora de arbitrar las medidas se debe pensar en el apoyo a la mejora de habilidades sociales de comunicación y expresión, puesta en marcha de incentivos y técnicas de participación en actividades, preparación para permisos de salida o jornadas de puertas abiertas para familiares.

Las actividades de ocio, deporte y cultura exigen disponer de instalaciones adecuadas y de programación y medios, de forma que no se produzcan discriminaciones y se garantice a toda la población reclusa el acceso a las mismas. El acceso a las nuevas tecnologías y a la informática, a las artes plásticas, a las escénicas o la atención religiosa deben figurar en los programas.

Un reto crucial del presente y del futuro, es que el sistema de ejecución debe mirar a las nuevas necesidades derivadas del incremento de la población extranjera reclusa, tales como servicios permanentes de traducción, programas para facilitar la convivencia intercultural y un trabajo específico de integración social, para lo cual no es ocioso recordar que la actual política de inmigración es un obstáculo.

Lo cierto es que estas personas reclusas no tienen la misma relación con el sistema penal que los nacionales porque, ya de entrada, la legislación establece diferencias tanto en relación con la forma de cumplir la pena como con la situación de permanencia o no en España una vez terminada su condena.

Además, en muchos casos, su perfil es también distinto y en buena parte de las ocasiones, carecen de arraigo. Los datos apuntan que en las cárceles de la CAPV están representadas 40 nacionalidades.

Por ello, se debe velar para que no sufran situaciones de desventaja por el mero hecho de ser extranjeros. Es preciso que el personal de instituciones penitenciarias reciba una formación específica a fin de no incurrir en actitudes inapropiadas. Igualmente, se debe brindar acceso a intérpretes, al conocimiento de las lenguas más frecuentes por el personal y garantizar que se respete su religión y cultura.

Consideremos que hay que tener en cuenta las peculiaridades que afectan al pueblo gitano. Los estereotipos estigmatizadores pueden tener mucha influencia en el trato recibido en el sistema penal y se convierten en obstáculos para acceder a los derechos de las personas presas orientados a su reinserción.

Por último, nos referimos a los programas de apoyo a la salida de prisión. Hoy, el primer reto con el que se encuentra una persona al salir de la cárcel es luchar contra los efectos de la prisionización.

Las investigaciones empíricas sobre la situación social de las personas presas confirman que, en el momento de abandonar la cárcel, hay tres necesidades imprescindibles para disponer de garantías de integración social: contar con alguien que le espere, disponer de una vivienda donde residir y tener un trabajo que le aporte cierta estabilidad e independencia económica.

Cualquier programa de apoyo en este ámbito debe trabajar en los tres campos (familia-entorno, vivienda, trabajo) potenciando servicios con el acuerdo de las instituciones próximas y generando unidades de tránsito, sobre todo para aquellos con más dificultades de inserción, porque es fundamental evitar la cronificación del desarraigo a la salida de prisión.

En general debemos subrayar como nuclear contar con una estructura organizativa propia de servicios sociales, vinculada al sistema de ejecución penal, dotada de recursos y de medios humanos. Esta estructura se coordinaría con los servicios sociales de las instituciones locales, provinciales y autonómicas y con la red asociativa, de forma que se pueda hablar de programas integrados desde un punto de vista comunitario.

Una actuación concertada permitirá detectar las situaciones de exclusión y neutralizar los efectos nocivos que un prolongado internamiento puede provocar en las personas a la hora de abandonar la prisión.

Implicación comunitaria

Ya hemos observado la existencia en la CAPV de un gran número de asociaciones y ONG trabajando por humanizar la prisión. El nuevo modelo deberá ocuparse de integrar la amplia y variada experiencia para procurar la mayor eficacia.

Podemos felicitarnos de que en el caso de la CAPV estas instancias acumulan ya un relativamente importante bagaje, han desarrollado una destacable actividad que, en gran medida, ha tratado de compensar la ineficacia y carencia de recursos de la Administración penitenciaria.

Habrà que potenciar la implicación de la sociedad en las tareas de integración social de la población sujeta a ejecución penal y para ello es precisa la acción coordinada de instituciones públicas y privadas, de la red asociativa comunitaria y del voluntariado.

Tenemos, por último, que hacer comprender a la sociedad que esta apuesta por un modelo más social y reduccionista de ejecución penal le afecta y le concierne. No se puede cerrar los ojos y es deber de las instituciones explicar que la implementación de esta nueva propuesta redundará en un sistema más equitativo, en una mayor y más efectiva seguridad para todos y en una mayor consideración de la perspectiva y las necesidades de las víctimas, dado que la satisfacción a los intereses de víctimas e infractores no son realidades contrapuestas y excluyentes.

5 Anexo

5.1. Organización administrativa de servicios centrales

5.1.1. Departamento de Justicia

La asunción de la competencia (o con anterioridad a la transferencia) exigiría la creación de un Departamento de Ejecución Penal.

El Departamento de Ejecución penal sería una de las Áreas dependientes de la Consejería de Justicia, junto con el Área de Justicia Juvenil, el Área de Relaciones con la Administración de Justicia, el Área de Víctimas y Mediación penal, el Área de Recursos Materiales, el Área de Recursos Humanos y el Centro de Estudios y Formación de Justicia penal.

La gestión económica y de personal dependería directamente de los Departamentos de Recursos Materiales y de Recursos Humanos del Departamento de Justicia (se considera un aspecto especialmente relevante que el personal de ejecución penal no sea un cuerpo específico sino que exista movilidad en el seno de la Administración) y, entre sus cometidos, podemos citar someramente el de organizar y supervisar la gestión económica de todo el sistema de ejecución penal. Eso supone planificar pagos e ingresos, elaborar informes, planificar necesidades o elaborar propuestas de inversión. Por lo que se refiere a la organización y gestión del personal, se ocuparía de determinar la ubicación y dependencia del personal técnico de cada área, decidir sobre necesidades y mecanismos de contratación, turnos, horarios, programas de prevención de riesgos laborales, etc.

El Centro de estudios y formación, dependiente directamente del Departamento de Justicia, tendría atribuciones relacionadas con la Justicia penal en general, además de las específicas en materia de ejecución de penas. Sus tareas en lo referente a la ejecución penal se centrarían en la formación y reciclaje del conjunto del personal, la regulación de los sistemas de acceso para desempeñar labores en este ámbito, las publicaciones y el centro de documentación.

Las tres áreas sectoriales dependientes del Departamento de Ejecución penal serían la sección de Administración de Centros, Servicios y Régimen; sección de Diagnóstico, Clasificación y Gestión de Programas de Ejecución Penal y sección de Medio Abierto y Medidas Penales de Medio Abierto.

Las áreas transversales dependientes del Departamento de Ejecución penal serían de Coordinación Institucional, Gabinete de Información y Planificación Estratégica y de Asesoramiento Jurídico e Inspección.

5.1.2. Áreas sectoriales del departamento de ejecución penal de adultos

La sección de administración y gestión de centros, servicios y régimen se debería ocupar de supervisar el funcionamiento de los centros de régimen ordinario, inventariar recursos, diseñar y supervisar programas y protocolos en materia de seguridad y vigilancia así como de aplicar planes de riesgos laborales.

También deberá dirigir y coordinar la seguridad interior de presos y funcionarios, organizar oficinas administrativas, estudiar incidentes, organizar conducciones y traslados y dar respuesta inmediata a las eventualidades que puedan presentarse. Por lo que respecta a las comunicaciones, deberá impulsar el desarrollo de un programa integral que tenga en cuenta el uso de las tecnologías más avanzadas.

La sección de diagnóstico, clasificación y gestión de programas de ejecución penal distingue lo que es la unidad de ingresos, evaluaciones e itinerarios, de lo que es la de gestión de programas. Así, la primera tiene la función primordial de establecer y ejecutar los criterios y mecanismos para la distribución de las personas penadas en los diversos servicios, centros y programas, así como establecer y aplicar su distribución interna dentro de los mismos.

Entraría, además, entre sus cometidos, aplicar y evaluar protocolos de diagnóstico así como clasificar inicialmente a la persona penada en el servicio de ejecución penal correspondiente y mantener un seguimiento. Para ello deberá tener en cuenta los perfiles de las personas penadas así como la idoneidad de la aplicación de cada medida.

La unidad de gestión de programas se ocuparía de garantizar la puesta en marcha y desarrollo de los diferentes programas a los que ya hemos aludido como necesarios en el modelo de ejecución penal que recoge esta propuesta.

Finalmente, la sección de medio abierto y medidas penales alternativas responde a la decidida apuesta por un modelo que prime la reinserción. Distinguiría la unidad de régimen abierto y servicios sociales, y el servicio de penas y medidas no privativas de libertad. Es función de la primera organizar y supervisar el funcionamiento de los centros abiertos o de inserción social, así como de las unidades dependientes. Eso supone planificar y supervisar programas propios de medio abierto, coordinar necesidades de recursos o evaluar propuestas de actuación.

Por lo que se refiere al servicio de penas no privativas de libertad y medidas de seguridad, se encargaría de buscar los recursos y programas susceptibles de ser aplicados en el ámbito de las medidas penales alternativas.

Es obvio que tanto la gestión presupuestaria y del personal, como la coordinación de todos los recursos y personal externo al sistema de ejecución penal que actúan dentro del mismo, son competencia compartida entre los servicios centrales del departamento de ejecución penal y los equipos directivos de los centros. Su obligación es funcionar coordinadamente mediante mecanismos de comunicación e intercambio de información permanente.

5.1.3. Áreas transversales del departamento de ejecución penal de adultos

El Gabinete de información y planificación estratégica se ocuparía de controlar y seguir el funcionamiento del sistema desde un punto de vista estadístico mediante un sistema informático integrado propio. Se debe tener en cuenta que disponer periódicamente de información detallada de todos los elementos permitiría una gestión ágil y coordinada.

El área de servicios de asesoramiento jurídico e inspección se ocuparía de elaborar los materiales para la regulación normativa interna del sistema de ejecución penal, del asesoramiento jurídico al departamento de ejecución penal, así como todo lo relacionado con recursos administrativos y responsabilidades jurídicas. Le correspondería igualmente organizar el asesoramiento jurídico de las personas recluidas y de la relación con las instancias de supervisión y evaluación sobre la ejecución penal dependientes del Parlamento Vasco a través del Ararteko, del Observatorio vasco de prisiones, y de los foros y comisiones dependientes.

La función del Área de Coordinación institucional sería la de hacer que el sistema de ejecución penal funcione de un modo articulado y compacto con el resto de sistemas que

actúan dentro de él, buscando en todo momento implicar al resto de las instituciones y entidades sociales en las tareas que tiene encomendado. Así mismo, de la coordinación con el sistema de justicia juvenil, dado que los jóvenes en el tramo aproximadamente de los 18 a los 21 años pueden encontrarse implicados en ambos sistemas. También sería el órgano administrativo encargado de hacer efectivo el fundamental principio de interdepartamentalidad de la ejecución penal.

5.1.4. Órganos pluripersonales

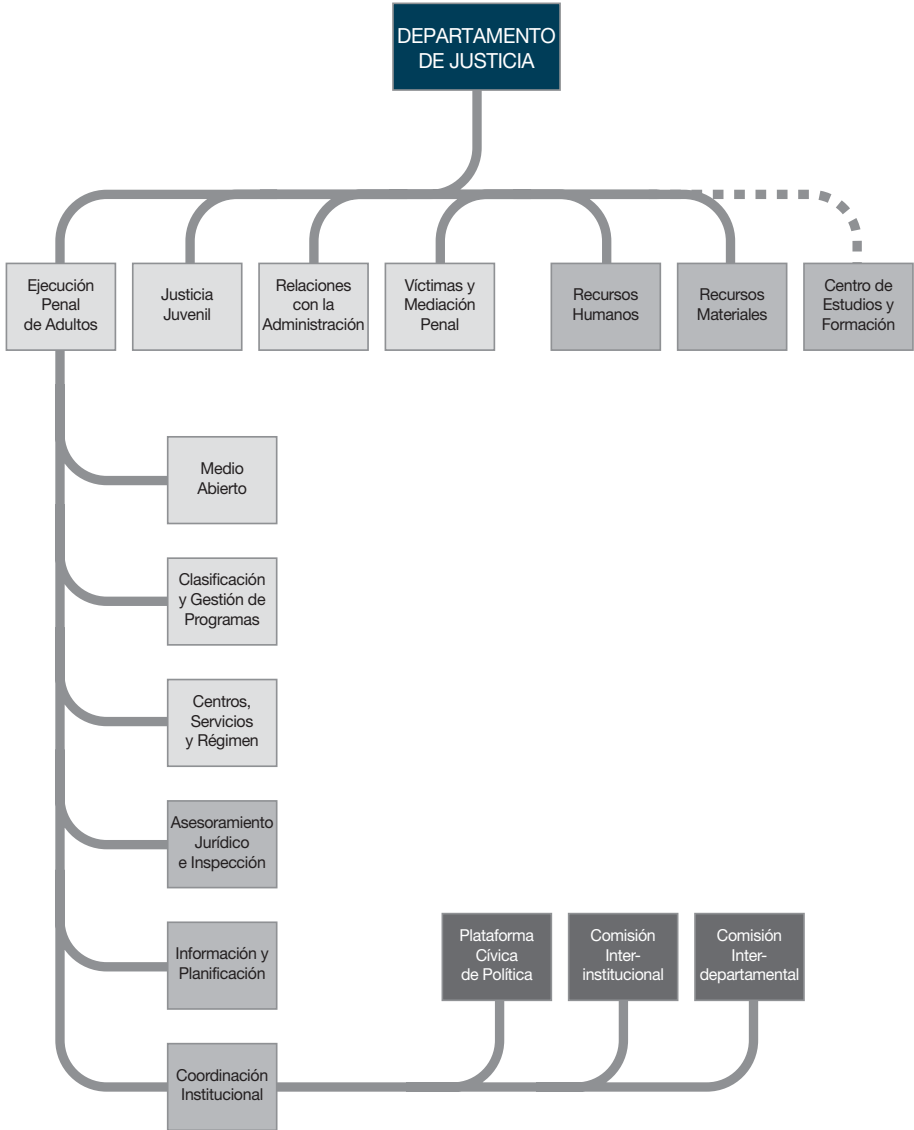
Coherentemente con los principios sobre los que se construye este diseño, la interdisciplinariedad, la integración de políticas sociales en la política de ejecución penal y la implicación amplia de los agentes del sistema penal y la sociedad en su conjunto, deben plasmarse en el organigrama y en el modelo de gestión administrativa.

Para ello, dependiente del Área de Coordinación institucional se incardinaría una Comisión interdepartamental del Gobierno Vasco compuesta por responsables de los distintos departamentos con personal y/o programas de actuación dentro del sistema de ejecución penal (Interior, Sanidad, Educación, Empleo, Inserción Social, Asuntos Sociales, Drogodependencias, Inmigración, etc.).

Complementariamente, dada la distribución institucional de la CAPV debería conformarse una Comisión Interinstitucional de Ejecución penal con la participación de las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos.

Con el fin de evaluar, consensuar y sistematizar una política penal tendencialmente uniforme para la CAPV, resulta imprescindible una Comisión de relaciones entre la Administración de Justicia penal y el Sistema de ejecución penal, una comisión interinstitucional que ponga en comunicación al conjunto de las administraciones públicas vascas con el Poder Judicial en la CAPV, con la Fiscalía y con los Colegios de Abogados.

Así mismo, se estima oportuna la existencia de un consejo o plataforma cívica de política penal y penitenciaria que integre a muy diversos agentes sociales que permitan complementar estas funciones evaluadoras y de propuestas con una amplia participación comunitaria.



5.2. Coste y presupuesto

Asumir las competencias en materia de ejecución penal supone la posibilidad real de poner en marcha un sistema que entienda y enmarque la política de ejecución penal como parte de la política social en el contexto del Estado del bienestar.

Hemos realizado una aproximación al modelo que deseamos con una apuesta decidida por la eficacia preventivo-individual (evitar la reincidencia a través de la intervención positiva sobre la persona) y por la integración social, la promoción de las condiciones que hagan reales y efectivas la libertad y la igualdad de las personas. Siendo conscientes de la situación hoy existente, hemos desarrollado los principios, objetivos y líneas que pueden guiar una serie de actuaciones ya dibujadas, pero abrir el debate y el análisis exige también conocer, o por lo menos aproximarse con realismo, a lo que ese modelo puede costar.

Es imposible en el momento actual realizar estimaciones más aproximadas que las que se exponen a continuación. Tómense como mera referencia, con la advertencia de que aún está pendiente el abordaje de un estudio económico preciso.

Un examen de los Presupuestos Generales del Estado permite obtener una serie de datos respecto a lo que ahora suponen los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, las inversiones reales y transferencias corrientes en el sistema penitenciario y, concretamente en el de la CAPV. Las conclusiones de ese examen permiten afirmar que el presupuesto de gastos corrientes en los tres centros de la Comunidad es de 20,3 millones de euros.

Por otra parte, el gasto anual por persona presa, sin contabilizar coste de infraestructuras, alcanza los 14.600 euros (730.122.230 euros previstos en los Presupuestos Generales de 2004 entre las 49.973 personas de media en el territorio DGIP), mientras en Catalunya el gasto anual por plaza asciende a 20.000 euros. Para 2006 el presupuesto de la DGIP alcanza los 851.000.000 euros. La mayor parte del presupuesto destinado al sistema de ejecución penal en la CAPV, el 70%, se destina hoy a las remuneraciones del personal, mientras que las partidas destinadas a programas laborales, formativos y asistenciales para los reclusos se sitúa sobre el 7%. Sólo queda un escaso 1,7% para inversión en mejora de instalaciones y equipamientos, lo que supone que, en los últimos años, la Administración central no ha gastado ni medio millón de euros en las tres cárceles situadas en la CAPV.

La Administración penitenciaria de Catalunya ha calculado que son 20.000 euros anuales (56,5 euros diarios) lo que cuesta mantener una plaza. Según el tipo de centro de que se trate, el coste varía. Así, de los 56,5 euros/día en un centro ordinario, se pasa a los 21,6 euros/día en un centro abierto; de los 43,78 euros en unidades dependientes a los 3,02 euros que cuesta una plaza en medida penal alternativa.

Este modelo de ejecución penal moderno e innovador, que se mira en los sistemas de ejecución penal más avanzados como el de Canadá o los países nórdicos europeos, debe contar con un fuerte consenso político y social, con medios para su puesta en marcha y con un plan de desarrollo no sujeto a hipotecas ni vaivenes.

Dada su magnitud y trascendencia, se ha considerado que nos estamos refiriendo a un plan a largo plazo. Este periodo debe afrontar planes plurianuales de inversiones y de ejecución de obras aunque, lógicamente, son muy diversas las circunstancias que podrán favorecer que su plasmación se agilice o se demore.

Tres fases

Se han estimado tres fases. En la primera, se construirían dos de los centros de inserción social, se crearían dos unidades sanitarias, cuatro unidades dependientes y un centro ordinario para mujeres penadas creando así entre 400 y 600 plazas nuevas. Quedaría cerrada la cárcel de Basauri.

Durante la segunda se construiría un centro de inserción social, un centro ordinario para hombres adultos y un centro ordinario para jóvenes, lo que supone entre 375 y 500 plazas nuevas. Quedaría cerrada la prisión de Martutene.

En la tercera y última fase se construiría el centro ordinario para hombres adultos y se crearían cinco unidades dependientes, lo que supone entre 275 y 350 plazas nuevas. Quedaría cerrado el centro penitenciario de Nanclares de la Oca.