



**PROBLEMÁTICAS DETECTADAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO  
ESPAÑOL  
(Y ALGUNAS PROPUESTAS)**

*PROBLEMS DETECTED IN THE SPANISH PRISION SYSTEM  
(AND SOME PROPOSALS)*

**Mónica Aranda Ocaña – Iñaki Rivera Beiras**

Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos – Universidad de Barcelona

**RESUMEN**

*De una manera muy sucinta, señalaremos a continuación algunos de los principales y más urgentes problemas detectados en el sistema penitenciario español siguiendo el criterio de su afectación con los derechos fundamentales de los reclusos consagrados en la Constitución Española de 1978 y la ley penitenciaria de 1979.*

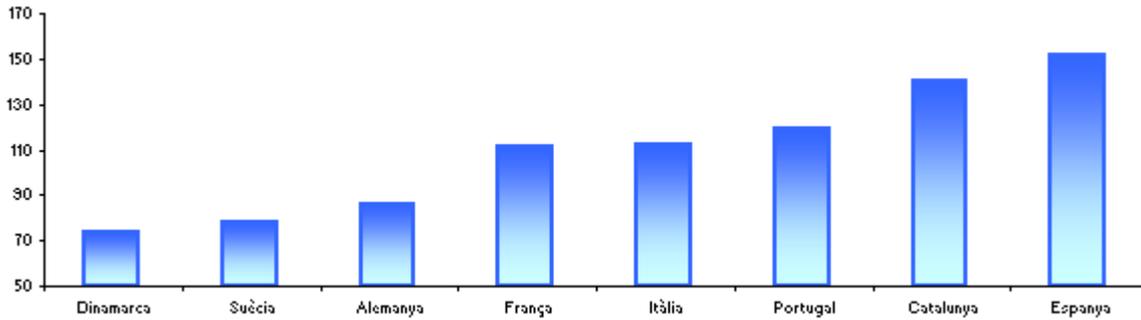
**ABSTRACT**

*We note below some of the main and most urgent problems identified in the Spanish prison system following the approach of his involvement with the fundamental rights of prisoners enshrined in the Spanish Constitution from 1978 and the Prisons Act of 1979.*

**1. Masificación y demostración de la falsedad de un mito: el crecimiento del encarcelamiento no se corresponde con la tasa de criminalidad.**

Para finales del año 2011, se puede apreciar que España es el tercer país europeo con mayor hacinamiento en sus cárceles con casi 142 presos por cada 100 plazas, sólo superado por Chipre (150) y Serbia (146). Ya a mediados del abril de 2012 se determinaba una superpoblación del 134,18% de media en Cataluña, frente a un 127,90% en el resto del Estado. El siguiente gráfico (de junio 2010) es elocuente al respecto.

**Gráfico 1.** Población reclusa por cada 100.000 habitantes:



([http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/1\\_pob.html](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/1_pob.html): consultada 22 de junio de 2012)

Lo más grave y paradójico es que semejante índice de encarcelamiento no se corresponde con unas tasas de criminalidad que, medidas por cada mil habitantes, representan una de las más bajas de Europa sólo por delante de Grecia, Portugal e Irlanda. Veamos los siguientes gráficos

**Gráfico 2.** Tasa anual comparada de criminalidad



Fuente: *Evolución de la criminalidad, balance 2009*, Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio de Interior

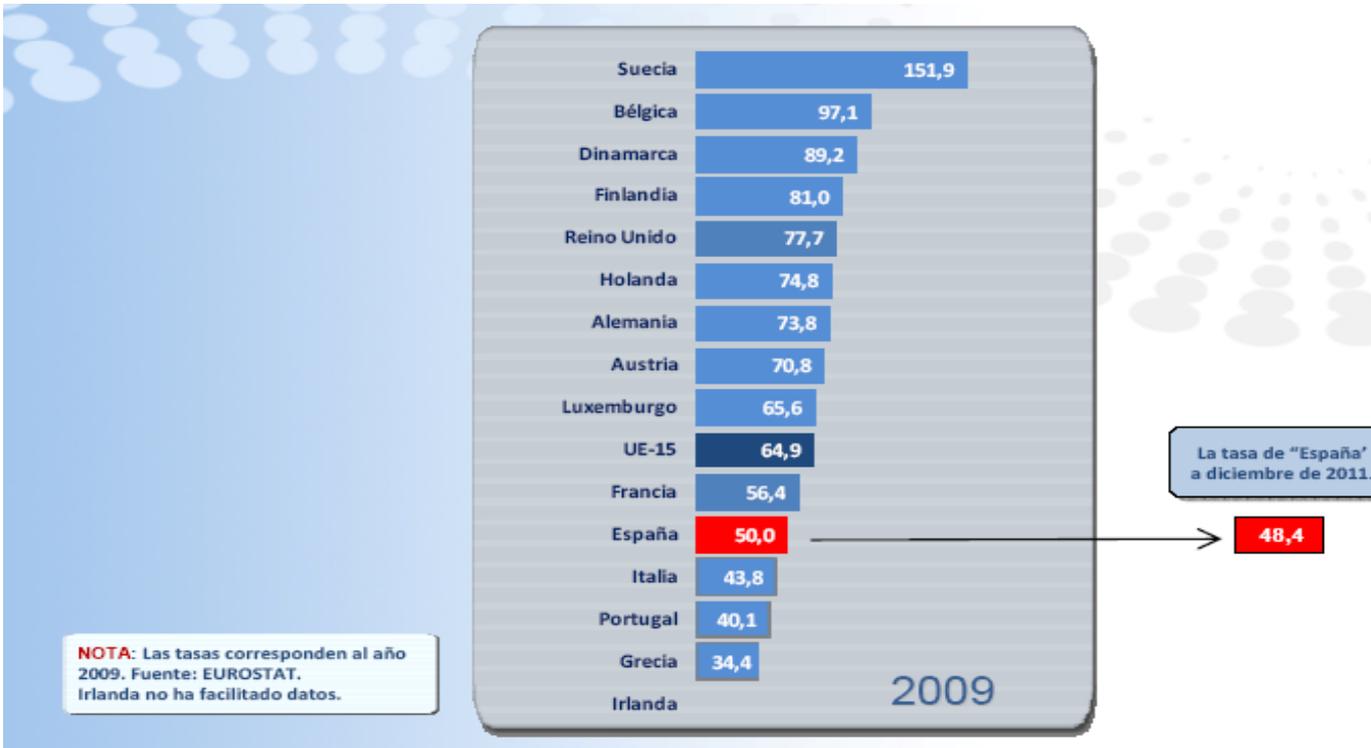
Como puede comprobarse en el gráfico de la última década, la tendencia de la criminalidad oficialmente registrada es de tendencia exactamente contraria a la que es propia de los índices de encarcelamiento. En efecto, mientras estos últimos no dejan de aumentar, la tasa de delincuencia presenta un signo ligeramente descendente como también puede apreciarse en los dos últimos años. El mito de que la cárcel aumenta debido al aumento de la criminalidad, queda así desvelado en su falta de comprobación empírica, la cual muestra justo lo contrario.

TOTAL NACIONAL	2010	2011	Var 2011/2010
Infracciones Penales	2.297.484	2.283.514	-0,6 %
Tasa de criminalidad	48,9	48,4	-0,5

Fuente: *Evolución de la criminalidad, balance 2011*, Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio de Interior

Pero, además, hay otro dato relevante: España se halla en un rango relativamente bajo de producción delictiva (en comparación con otros países de Europa). En cambio, se halla en un rango alto en lo que a población penitenciaria se refiere. Veámoslo.

**Gráfico 3. Tasa de Criminalidad Comparada. Infracciones penales por cada 1000 habitantes**



Revista Crítica Penal y Poder. 2012, nº 3, septiembre (pp. 121-131) OSPDH. Universidad de Barcelona

*Fuente: Evolución de la criminalidad, balance 2011, Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio de Interior*

**Las consecuencias** de todo ello son múltiples en lo que a afectación de derechos humanos se refiere. Brevemente podemos indicar la siguiente relación de problemáticas afectadas:

- Se impide una vida en mínimas condiciones de desarrollo, sin espacio vital en las propias celdas, vulnerando así lo establecido en el art. 19 Ley Orgánica General Penitenciaria. Esta vulneración ha sido ya considerada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como un “trato inhumano o degradante” en sentencia de julio de 2009, Izet Sulejmanovic contra Italia.
- Asimismo, se imposibilita el desarrollo adecuado de las diferentes actividades que se establecen en la legislación penitenciaria como actividades de tratamiento.
- Se produce un déficit en los lugares de trabajo para las personas privadas de libertad y situación de precariedad laboral en los talleres productivos.
- Resulta ser también un factor determinante en el origen de los episodios de violencia que se suceden en el interior de las prisiones, como, incluso, de los suicidios de las personas privadas de libertad.
- Se constata como especial preocupación una seria afectación del derecho a la salud, ya que este clima de violencia y tensión ambiental permanente conlleva el deterioro no sólo físico (en ocasiones evidente cuando se refiere a violencia física directa) sino también provoca un claro deterioro psíquico para quienes habitan los centros penitenciarios en la actualidad: presos y trabajadores de la institución.

## **2. Falta de personal**

Como pudiera sospecharse obvio, la crisis económica no resulta ajena al ámbito penitenciario. No sólo en lo que respecta a medios materiales, sino en todo lo que afecta al personal penitenciario (funcionario o laboral).

**Gráfico 4.**

<b>Empleados públicos penitenciarios</b>	
<b>Áreas</b>	
Directiva	357
Tratamiento	1.376
Sanitaria	961
Vigilancia	15.652
Administración	3.665
<b>Funcionarios</b>	<b>22.011</b>
<b>Laborales</b>	<b>1.993</b>
<b>Total</b>	<b>24.004</b>
<b>Personal Organismo Autónomo</b>	
Funcionarios	402
Laborales	46
<b>Total</b>	<b>448</b>
<b>TOTAL PERSONAL</b>	<b>24.452</b>

A 30 de septiembre de 2009

Fuente: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/El\\_sistema\\_penitenciario\\_espanol.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/El_sistema_penitenciario_espanol.pdf) : consultada 28 de enero de 2011)

En la actualidad trabajan en la Institución Penitenciaria, tanto personal funcionario como personal laboral que desarrollan su trabajo tanto en los diferentes Centros Penitenciarios como en los Servicios Centrales.

A diciembre 2010:

<b>Personal</b>	<b>Secretaría General de Instituciones Penitenciarias</b>	<b>Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo</b>	<b>Total</b>
Funcionario	22.752	438	23.190
Laboral	2.086	46	2.132
<b>Total</b>	<b>24.838</b>	<b>484</b>	<b>25.322</b>

*Revista Crítica Penal y Poder*. 2012, nº 3, septiembre (pp. 121-131) OSPDH. Universidad de Barcelona

Problemáticas detectadas en el sistema penitenciario español.  
(y algunas propuestas)

Con una *ratio* interno/empleo público de instituciones penitenciarias de:

	Secretaría General de II.PP.	Secretaría General de II.PP. y O.A.T.P. y F.E.
Población reclusa a 31-12-10	63.314	
Efectivos personal funcionario	22.752	23.190
Efectivos personal laboral	2.086	2.132
Total efectivos	24.838	25.322
Ratio interno/empleo	2.55	2.50

(ambos cuadros en:

[http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe\\_General\\_2010\\_acc.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2010_acc.pdf): consultada a 21 de junio de 2012)

Finalmente, resulta destacable la siguiente referencia evolutiva que sobre este objeto se ofrece por la Administración:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Internos a diciembre	41.131	44.924	48.645	51.272	52.747	55.049	57.725	63.517	65.563	63.314
Efectivos funcionarios	17.926	18.406	18.918	19.390	19.276	19.748	20.358	21.271	22.383	23.190
Efectivos laborales	1.751	1.685	1.793	1.732	1.780	1.828	1.942	1.985	2.049	2.132
Total efectivos personal	19.677	20.091	20.711	21.122	21.056	21.576	22.300	23.256	24.432	25.322
Ratio interno / empleo	2,9	2,24	2,35	2,43	2,5	2,55	2,59	2,73	2,68	2,5

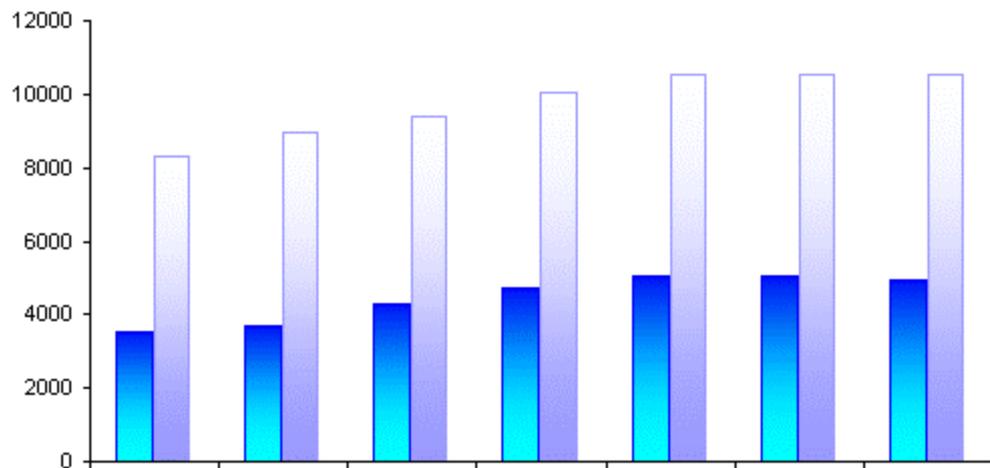
([http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe\\_General\\_2010\\_acc.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Informe_General_2010_acc.pdf): consultada a 21 de junio de 2012)

En la actualidad, para desarrollar sus funciones la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias contaba, al 31 de diciembre de 2011, con 24.957 trabajadores entre los distintos cuerpos de funcionarios y el personal laboral.

A estos profesionales habría que sumar los 509 que prestan su servicio en el Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/administracionPenitenciaria/recursosHumanos/>: consultada 21 de junio de 2012)

En la Administración penitenciaria catalana, la situación de la falta de profesionales pareciera no resultar tan grave según se desprende de los propios sindicatos de funcionarios. Así, se desprende de las informaciones vertidas en la *website* de UGTpresons, se ha incrementado de los 2450 trabajadores de plantilla de 1998 a más de 5250 de 2010, casi 3000 plazas de incremento neto. Sin embargo, no resulta ajena la situación actual de crisis económica en este ámbito que deberemos valorar probablemente en unos años más, pero que desde 2011 se está revelando como un punto fundamental no sólo en el ámbito de la rehabilitación penitenciaria (recortes y/o desaparición de programas específicos) sino también en el ámbito del personal implicado en el sistema como puede observarse en los gráficos siguientes:

**Gráfico 5. Evolución del Personal de los centros penitenciarios de Cataluña**



Fuente: [http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/14\\_pob.html:consulta](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/14_pob.html:consulta) 21 junio 2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Plantilla serveis penitenciaris</b>	3.554	3.698	4.294	4.729	5.029	5.050	4.930
	8.305	8.970	9.395	10.051	10.525	10.520	10.513

Problemáticas detectadas en el sistema penitenciario español.  
(y algunas propuestas)

Població d'interns l'últim dia							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ràtio global	2,33	2,42	2,18	2,12	2,09	2,08	2,13
Ràtio àrea vigilància	3,73	3,88	3,46	3,31	3,25	3,22	3,29
Ràtio àrea rehabilitació	12,19	12,28	11,23	11,52	11,28	11,40	11,81

Fuente: [http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/14\\_pob.html:consulta](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/14_pob.html:consulta) 21 junio 2012)

A pesar de ello, también se reconoce y denuncia la insuficiencia de dicho incremento debido a la masificación que padecen los centros penitenciarios.

### 3. Fracaso resocializador

Las problemáticas anteriormente mencionadas provocan, a su vez,

- un incremento de la desadaptación social
- un predominio de la disciplina por encima del tratamiento lo cual puede constatarse con una simple observación a la distinta cantidad de funcionarios de uno y otro sector, como se indicó en el Gráfico 4 (contraviniendo la letra de la ley penitenciaria).
- Una tendencia a la creación de macro-centros penitenciarios que no favorece el tratamiento penitenciario, vulnerando la recomendación legal de 350 presos por unidad (art. 12.2 LOGP). A su vez, éstos se construyen muy alejados de los núcleos urbanos dificultando posibles visitas de familiares, disfrute de permisos y posibilidades de eventuales trabajos.

### 4. Deterioro de la salud

En ese marco, puede señalarse que la propia institución carcelaria constituye un foco que fomenta la generación, agravamiento y contagio de enfermedades. Cabe destacar aquí:

- La falta de enfermerías bien dotadas para hacer frente a la cantidad de personas por atender y sus necesidades específicas.
- Ha de tenerse presente que al hablar de población encarcelada, nos referimos a un colectivo de personas con altos índices de patologías.
- Existe una falta de especialistas, especialmente en ámbitos de la salud mental y relacionados con las prioridades propias de la mujer y los niños/as.
- Siguen existiendo dificultades en los trámites para la excarcelación de enfermos incurables basándose en la primacía del binomio preso-enfermo, sobre el enfermo-presos.

- Observamos, asimismo, condiciones higiénicas de algunos centros claramente mejorables.

## **5. Opacidad y falta de transparencia de la Administración Penitenciaria**

Resulta sumamente preocupante constatar aún la falta de lo que podríamos denominar una “cultura democrática”, transparente, del sistema penitenciario, el cual sigue inmerso en una opacidad histórica. Así puede resaltarse una escasa permisibilidad a la entrada de agentes externos a la institución para tareas de monitoreo de carácter auténticamente independiente.

Por otra parte, también se detecta carencia de estudios sociológicos que muestren la “realidad” de una cárcel muchas veces distante de sus prescripciones legales. Y, además, algunas de las pocas investigaciones que se han realizado han contado con todo tipo de obstáculos para acceder al interior de los establecimientos (como han sido los casos de investigadores de la Pontificia Universidad Comillas de Madrid hace años; o del Observatorio del Sistema penal y los derechos humanos de la Universitat de Barcelona también, v. [www.ub.edu/ospdh](http://www.ub.edu/ospdh)).

A ello ha ido unido, en no pocas ocasiones, una campaña de descrédito de aquellos documentos, manifiestos o informes disonantes del penitenciarismo oficial (v. [www.prevenciontortura.org](http://www.prevenciontortura.org)).

## **6. Existencia de vulneraciones de derechos y casos de malos tratos**

En una breve y rápida enumeración de vulneraciones de derechos fundamentales de los reclusos, podemos señalar finalmente que se ven directamente afectados por las situaciones antes descritas los siguientes derechos:

- Derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), consecuencia de la masificación y sobrepoblación indicada.
- Derecho a la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales (art.24.1 CE), al carecer los presos de un derecho de asistencia letrada (art. 24.2 CE) efectivo y rápido en materias de índole estrictamente penitenciario, ante la falta de desarrollo del art. 78 de la ley penitenciaria (pese a haber transcurrido más de treinta años desde su aprobación)
- Derecho a la reeducación y a la reinserción social (art. 25.2 CE), el cual sigue siendo una quimera por las situaciones estructurales antes indicadas.
- Derecho al trabajo penitenciario remunerado (art. 25.2 CE), pues sigue habiendo insuficiencia de oportunidades laborales en las cárceles y ser, además, entendido como un “derecho de aplicación progresiva” de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

- Prohibición de torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 15 CE). Como han señalado informes de entidades de derechos humanos (Aministía Internacional, Coordinadora contra la tortura, Observatorio del Sistema penal y los derechos humanos) y algunas instituciones públicas nacionales e internacionales (Sindic de Greuges, Comité Europeo para la Prevención de la tortura), siguen existiendo casos de violencias institucionales, muchas veces ocultadas bajo la cobertura del empleo de medios coercitivos, restrictivamente previstos en la legislación penitenciaria.

## **7. Algunas Propuestas**

Es evidente que no nos corresponde la realización de una tarea de diseño de una política penitenciaria. Pero, pese a ello, podemos pensar en algunas medidas urgentes a adoptar en el marco de lo que podría denominarse un “modelo de reducción de los daños” provocados por la privación punitiva de la libertad.

En un marco semejante, debería trabajarse en una dirección como la que a continuación se señala:

- Minimizar el uso de la prisión preventiva.
- Limitar sólo en lo estrictamente necesario la concesión de permisos, progresiones de grado, libertades condicionales, así como en general todos los beneficios penitenciarios que permitirían mejorar el clima en prisión y despertar expectativas en los presos.
- Sustituir el paradigma resocializador por una oferta educativa/formativa desvinculada del sistema punitivo-premial que permita la creación de una verdadera posibilidad de reintegración social.
- Abordar la problemática en creciente expansión de los presos con trastornos psiquiátricos.
- Creación de más Unidades de Madres mientras no se apueste firmemente por otro tipo de medidas no privativas de libertad, haciendo valer, de verdad, el interés superior del niño.
- Respeto estricto del principio de igualdad en el trato con los presos extranjeros en la estancia en la cárcel, en el cumplimiento de la pena y aplicación de beneficios penitenciarios.

- Resolución de los problemas graves de salubridad e higiene de algunos centros penitenciarios.
- Investigación, persecución y depuración de todos los casos de malos tratos o tratos inhumanos o degradantes que emerjan en el interior de los centros penitenciarios.
- Desarrollo efectivo de la posibilidad de creación de Mecanismos Nacionales de Prevención de la tortura previstos en el Protocolo Facultativo contra la Tortura de la ONU (resultando del todo insuficiente la designación como tal de una institución como el Defensor del Pueblo, recientemente adoptada)
- Regulación del inexistente *derecho procesal penitenciario* (previsto en el art. 78 de la Ley penitenciaria).
- Finalización de la tendencia edilicia que preside la arquitectura penitenciaria actual con la construcción de macrocentros alejados de las ciudades.
- Formación especializada a los futuros trabajadores del medio penitenciario (ámbito tratamental, regimental y sanitario), incluida la propia formación específica que debieran tener los Jueces de Vigilancia Penitenciaria.
- Utilizar la pena privativa de libertad como *ultima ratio* y mayor dotación para la implementación efectiva de las denominadas *penas alternativas*.

### **Instrumentos y bibliografía citada.**

Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio de Interior

- 2009. *Evolución de la criminalidad, balance 2009*.

- 2011. *Evolución de la criminalidad, balance 2010*.

Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, 2004. *L'empresonament a Catalunya*. Barcelona: Edicions 1984

Ríos Martín, J./Cabrera Cabrera, P., 1999. *Mil voces presas*. Madrid: Pontificia Universidad Comillas.

Ríos Martín, J./Cabrera Cabrera, P./Gallego, M./Segovia, J.L. , 2010. *Andar 1 km. en línea recta. La cárcel en España que vive el preso*. Madrid: Pontificia Universidad Comillas.

Rivera Beiras, I., 2008 y 2009. *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria* (vol. I y II). Buenos Aires: editores del Puerto.

[www.prevenciontortura.org](http://www.prevenciontortura.org)

[www.ub.edu/ospdh](http://www.ub.edu/ospdh)

[www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/El\\_sistema\\_penitenciario\\_espanol](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/El_sistema_penitenciario_espanol)