

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



**LA EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE
LIBERTAD EN EL MEDIO SOCIAL ABIERTO**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR POR**

María Purificación García Mateos

Bajo la dirección de la Doctora:

Margarita Martínez Escamilla

Madrid, 2004

ISBN: 978-84-669-3035-2

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL OBJETO DE ESTE TRABAJO.....	9
CAPÍTULO I: EL REGIMEN ABIERTO EN ESPAÑA.	
1. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	12
2. EL RÉGIMEN ABIERTO: CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	16
2.1. <i>Principios justificativos y principios orientadores</i>	17
2.2. <i>Aspectos</i> :.....	19
a) Funcional:.....	19
b) Organizativo:.....	24
c) Interventivo:.....	30
3. LA CLASIFICACIÓN EN TERCER GRADO COMO “CONDITIO SINE QUANON” PARA EL ACCESO AL RÉGIMEN ABIERTO: CARACTERÍSTICAS Y PECULIARIDADES:.....	31
a) <i>Variables y criterios de clasificación</i>	32
b) <i>Especial referencia al modelo de ejecución flexible</i>	35
c) <i>La Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio sobre el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas</i>	38
- “Periodo de seguridad” y clasificación.....	40
- Los delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales.....	46
- Respecto de la responsabilidad civil.....	48
d) <i>Revisión, progresión y regresión</i>	52
e) <i>La notificación al Ministerio Fiscal</i>	58
f) <i>Algunas “particularidades” respecto de los permisos de salida y el tercer grado</i>	59
3.1. <i>El tercer grado de tratamiento: conflictos y fricciones</i> :.....	64
a) <i>De los conflictos. Problemática conceptual</i>	64
1) El tercer grado de tratamiento y el principio de reinserción..	64
2) El tercer grado de tratamiento y el principio de prevención general.....	69
b) <i>De las fricciones</i>	72
1) <i>Exógenas</i>	72

- La Administración penitenciaria.....	72
- El Juez de Vigilancia Penitenciaria.....	75
- El Tribunal Sentenciador y la clasificación en tercer grado.....	80
- <i>Problemas de la intervención del Tribunal Sentenciador como órgano de apelación.....</i>	82
a) Alejamiento.....	82
b) Falta de especialización.....	82
c) Desplazamiento del riesgo.....	82
d) Desigualdad.....	83
2) Endógenas.....	84
- La potestad reglada de la Administración en el procedimiento de concesión del tercer grado.....	84
- El papel del preso en la concesión del tercer grado. Déficit procedimentales.....	86
3.2. <i>El tercer grado en cifras.....</i>	88
a) La década de los ochenta: el entusiasmo.....	89
b) La década de los noventa: la triste realidad.....	93
4. DEL NACIMIENTO DEL RÉGIMEN ABIERTO A NUESTROS DÍAS: LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS.....	98
a) <i>El Régimen abierto desde la perspectiva internacional. Breve referencia a la figura del Coronel Montesinos en España.....</i>	98
b) <i>El presidio de San Agustín (Valencia). “Periodo intermedio” y Régimen de prelibertad.....</i>	103
- Antecedentes históricos.....	103
- Antecedentes legislativos.....	104
- El Presidio de San Agustín. El primer establecimiento penitenciario abierto.....	106
c) <i>De los Destacamentos penales a los Congresos Internacionales.....</i>	108
- Los trabajos forzados al aire libre en obras públicas.....	109
- Las obras y servicios públicos de interés general.....	110
- Los establecimientos abiertos o de mínima seguridad que surgen tras los Congresos Internacionales de los años 50...112	
d) <i>XII Congreso Penal y Penitenciario y I Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.....</i>	112
1) Cuestiones regimentales.....	115

1.1) Establecimientos abiertos y establecimientos de mediana seguridad.....	115
1.2) El emplazamiento.....	116
1.3) Autonomía institucional y criterios de clasificación....	117
1.4) La importancia de la clasificación.....	118
1.5) Número de presos y sistema de elección.....	118
1.6) El personal funcional.....	121
1.7) El papel de la comunidad vecinal. La opinión pública.....	122
1.8) El coste económico.....	123
2) Cuestiones tratamentales.....	123
2.1) El trabajo. La “laborterapia”	123
2.2) Readaptación, salud física y psíquica.....	124
2.3) La disciplina.....	125
2.4) Condiciones de vida normalizantes.....	125
2.5) Los casos de inadaptación y fugas.....	126
e) <i>De los Congresos internacionales a la Ley Orgánica General Penitenciaria</i>	127

CAPITULO II: LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL Y LAS UNIDADES DEPENDIENTES. LA EJECUCIÓN PENAL EN EL MEDIO SOCIAL ABIERTO.

1. CONSIDERACIONES PEVIAS.....	130
2.LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL. LA SEMILIBERTAD.....	133
a) <i>Concepto y evolución</i>	133
b) <i>Categorización</i>	140
c) <i>Destino</i>	142
1) Cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto respecto de los Centros de Inserción Social.....	143
d) <i>Principios</i>	144
1) Principios justificativos.....	144
1.1) Integración en el medio.....	144
1.2) Autocontrol y fenómeno de prisionización.....	145
1.3) Custodia y control de los presos.....	145
2) Principios orientadores.....	146
2.1) Autonomía institucional.....	146
2.2) Atenuación del control.....	146
2.3) Primacía de la intervención.....	147

2.4) Gestión institucional.....	148
e) <i>Objetivos y principios rectores</i>	148
f) <i>Condiciones de acceso</i>	146
g) <i>Órganos de participación</i>	147
h) <i>Funcionamiento</i>	154
1) Las fases.....	155
1.1) La fase de iniciación.....	155
1.2) La fase de aceptación.....	156
1.3) La fase de confianza.....	158
- En el área laboral.....	158
- En el área académica o de formación.....	158
- En el área familiar.....	159
- En los colectivos específicos.....	159
h) <i>Programas y actividades de actuación</i>	160
i) <i>Normas reguladoras de régimen interno</i>	160
2.1. <i>El Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid</i>	162
a) A modo de breve introducción.....	163
b) El sistema de intervención en medio abierto.....	163
1) La intervención.....	163
- Instrumentos de gestión.....	165
- Los órganos unipersonales de apoyo.....	165
2) El control. Especial referencia a los medio telemáticos de control.....	166
3) Apoyo institucional.....	169
2.2. <i>El Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia</i>	170
a) A modo de breve introducción.....	170
b) <i>Funcionamiento y organización. Las normas base</i>	172
1) Forma de acceso.....	173
2) Objetivos operativos.....	174
3) Principios orientadores.....	175
4) Fases.....	176
5) El Equipo y la Junta de Tratamiento.....	179
c) <i>El Plan de Actuación con el Residente (P.A.R)</i>	179
d) <i>El control</i>	181
- Control y seguimiento interior.....	181
- Control y seguimiento exterior.....	182
e) <i>Apoyo institucional</i>	182
2.3. <i>¿Responden los Centros de Inserción Social en la actualidad, a las premisas que se determinaron en los Congresos Internacionales</i>	

<i>de la Haya (1950) y Ginebra (1955) como definitorias de los establecimientos penitenciarios abiertos?</i>	183
1) <i>Cuestiones regimentales</i>	183
1.1) Establecimientos abiertos y establecimientos de mediana seguridad.....	183
1.2) El personal funcional.....	184
1.3) El emplazamiento, la comunidad vecinal y la opinión pública.....	186
1.4) El coste económico.....	186
2) <i>Cuestiones tratamentales</i>	187
2.1) Readaptación, salud física y psíquica.....	187
2.2) Condiciones de vida normalizantes.....	187
2.4. <i>La problemática de los Centros de Inserción Social hoy en día</i>	188
3. LAS UNIDADES DEPENDIENTES. LA LIBERTAD VIGILADA.....	189
a) <i>Concepto y evolución</i>	189
b) <i>Categorización</i>	194
c) <i>Destino y selección</i>	198
d) <i>Principios</i> :.....	200
1) Principios justificativos.....	201
1.1) Integración en el medio.....	201
1.2) Autocontrol y fenómeno de prisionización.....	201
1.3) Custodia y control de los presos.....	201
2) Principios orientadores.....	202
2.1) Autonomía institucional.....	202
2.2) Atenuación del control.....	202
2.3) Primacía de la intervención.....	203
2.4) Gestión institucional.....	204
e) <i>Órganos de participación</i> :.....	205
1) En cuanto a la Administración penitenciaria.....	206
- El Director del Centro Penitenciario.....	206
- La Junta de Tratamiento del Centro penitenciario.....	206
- El Equipo Técnico del Centro penitenciario.....	208
- El personal dependiente.....	209
2) En cuanto a la institución “no penitenciaria”.....	209
- El responsable de la Unidad Dependiente.....	210
- El Equipo de intervención.....	210
- Los Monitores.....	211

- Los Voluntarios.....	211
3) En cuanto a los órganos mixtos.....	212
- La Comisión mixta de seguimiento.....	212
f) <i>Funcionamiento</i>	213
- La monofuncionalidad de las Unidades Dependientes frente a la plurifuncionalidad de los Centros de Inserción Social....	213
- Las normas de organización propias de cada Unidad Dependiente.....	214
- El número de presos adscritos.....	214
g) <i>Programas y actividades de actuación</i>	216
h) <i>Algunos datos de interés: reincidencia y quebrantamiento de condena</i>	217
3.1. <i>La problemática de las Unidades Dependientes hoy en día</i>	219
a) Financiación.....	219
b) Los profesionales y su formación.....	221
c) Las Unidades Dependientes como “experiencias pilotos” dentro del sistema de ejecución de penas.....	221
d) Las Unidades Dependientes no tienen autonomía propia ni plena capacidad de decisión.....	222
e) Las Unidades Dependientes son establecimientos abiertos concertados.....	222
f) Sobre la “dificultad” para encontrar perfiles adecuados. El uso extensivo de los medios telemáticos de control.....	222

CAPITULO III: LA COLABORACIÓN INTERSECTORIAL EN LA EJECUCIÓN PENAL. ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA INTERVENCIÓN DEL TERCER SECTOR. PARTICULARIDADES RESPECTO DEL RÉGIMEN ABIERTO Y EL MEDIO SOCIAL ABIERTO: LA COEJECUCIÓN.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	224
2. LA COLABORACIÓN INTERSECTORIAL EN LA EJECUCIÓN PENAL. ASPECTOS FUNDAMENTALES.....	225
2.1. <i>La colaboración intersectorial respecto del régimen abierto</i> ...	235
2.2. <i>“Colaboración intersectorial” versus “coejecución”</i>	239
a) Es coejecución porque o se circunscribe a la colaboración que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios.....	240

- b) Es coejecución porque la intervención se lleva a cabo de forma directa.....241
 - c) Es coejecución porque la intervención se lleva a cabo de manera preferente.....242
- 2.3. *La gestión de las “asociaciones y organismos no penitenciarios” en la coejecución : ¿una puerta abierta a la “no-lucrativización o un primer paso para la privatización?”.....243*

CAPITULO IV. REGIMEN ABIERTO Y MEDIO SOCIAL ABIERTO. UNA APROXIMACIÓN DIRECTA AL PROBLEMA.

1.INTRODUCCIÓN.....	246
2. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.....	247
3. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.....	249
4.METODOLOGÍA.....	251
4.1. <i>Las entrevistas en profundidad abiertas y semiestructuradas....</i>	251
5.LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL Y LAS UNIDADES DEPENDIENTES: ASPECTOS DIFERENCIALES.....	254
5.1. <i>El discurso de los presos.....</i>	254
a) Los Centros de Inserción Social.....	255
b) Las Unidades Dependientes.....	257
1) Cambia la infraestructura, cambia el número y cambia la intervención.....	258
2) Una solución al problema de los niños en prisión.....	259
3) A propósito de la gestión.....	260
c) La opinión social.....	262
d) Los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes. Perspectivas de futuro.....	263
1) La transformación de los Centros de Inserción Social.....	263
2) Ampliación en número de las Unidades Dependientes, ¿la privatización como solución?.....	263
5.2. <i>El discurso de los profesionales que trabajan en los centros abiertos.....</i>	265

a) La trascendencia del régimen abierto el actual sistema penitenciario.....	265
b) Los Centros de Inserción Social.....	266
c) Las Unidades Dependientes.....	268
1) Una solución al problema de los niños en prisión.....	270
2) A propósito de la gestión.....	271
d) Los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes. Perspectivas de futuro.....	273
1) La transformación de los Centros de Inserción Social.....	273
2) Ampliación en número de las Unidades Dependientes, ¿la privatización como solución?.....	274
e) La opinión social.....	276
5.3 <i>El discurso de los profesionales que trabajan fuera de los centros abiertos</i>	277
a) La trascendencia del régimen abierto en el actual sistema penitenciario.....	277
b) Los Centros de Inserción Social.....	280
c) Las Unidades Dependientes.....	282
1) A propósito de la gestión.....	284
2) ¿La privatización como solución?.....	287
d) Los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes. Perspectivas de futuro.....	289
e) La opinión social.....	290
6. EL TERCER GRADO: UNA ASIGNATURA PENDIENTE.....	292
6.1. <i>Introducción</i>	292
6.2. <i>Tercer grado, política criminal y “desplazamiento del riesgo”</i>	292
6.3 <i>Año 2002 y 2003, la modificación del tercer grado. ¿Una reforma necesaria?</i>	295
CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y LINEAS DE ACTUACIÓN...300	
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	313
INDICE DE CUADROS.....	330

INTRODUCCIÓN: ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL OBJETO DE ESTE TRABAJO.

¿Se puede estar preso sin estar en la cárcel?. Aparentemente no. “Cárcel” y “preso” parecen ser dos términos sinónimamente asociados a un fin muy concreto, el encierro. Es fácil comprobarlo, el Diccionario de la Real Academia Española define *cárcel* como “aquel edificio destinado a la custodia y reclusión de los presos”, y alude al *preso* como “aquel que está privado de libertad”. En mi caso, y gracias a los avatares del destino, compromisos profesionales han hecho que me cuestione la relatividad de ambos conceptos, me han hecho descubrir que, gracias al régimen abierto, es posible estar cumpliendo una pena privativa de libertad sin estar necesariamente en la cárcel tal y como hoy la conocemos. De este modo y en origen, aunando experiencias, ideas y conceptos, el motivo inicial que me llevó a escribir este trabajo fue reflexionar de una forma especial sobre el régimen abierto y, más que todo, sobre el régimen abierto en el medio social abierto, en el medio libre. En definitiva, reflexionar sobre la necesidad de desarrollar modalidades de ejecución que favorezcan los principios constitucionales, cuyo mandato no debe abandonarse, de reinserción y resocialización del preso, o que, cuanto menos, sean capaces de fomentar el contacto de los presos con el exterior y evitar la desocialización que la prisión tradicional conlleva.

Elegida la temática, los interrogantes se agolparon uno tras otro; ¿existen realmente establecimientos abiertos, desligados del concepto tradicional de cárcel e insertos en el medio abierto, donde pueda ejecutarse la pena privativa de libertad?, ¿quién los gestiona?, ¿cómo funcionan?; y la legislación, ¿es favorable a su desarrollo?; ¿qué ocurre al respecto del tercer grado de tratamiento?, ¿cuáles son sus perspectivas de futuro?. La respuesta a todas estas preguntas constituye, no sólo el argumento central de la investigación sino que ha definido, en gran medida, la metodología empleada para abordarla.

He de señalar que el desarrollo, y en gran medida el resultado, del trabajo que ahora presento ha estado condicionado por las dificultades halladas en el camino. A las carencias de tipo operativo, como la falta de datos reales sobre la situación de los establecimientos de régimen abierto

insertos en el medio social abierto existentes, se unió la escasa información sobre su organización, actividades y recursos, cuestiones todas ellas que han supuesto un sobreesfuerzo sólo recompensado al acceder, no sin dificultad también, a una información de primera mano en las visitas personales y directas a los propios Centros. Esta información, obtenida por medio de la observación directa, ha sido muy fructífera, pues me ha permitido entrar en contacto directo con la realidad.

Si bien es cierto que para el análisis de la normativa reguladora del tema planteado se ha acudido a la metodología clásica del análisis jurídico, también lo es que en materia penitenciaria, en la mayoría de las ocasiones, existe una evidente disociación entre la legislación y la realidad que hace necesaria una perspectiva complementaria. Así, considero que una de las características definidoras de esta investigación, frente a aquellos que emplean técnicas puramente convencionales, es que no sólo aborda el análisis de la normativa sin más, sino que trata de descubrir su reflejo en la realidad. No sólo he pretendido un análisis de la legalidad, sino también un previo conocimiento y posterior análisis de la realidad en la que dicha legislación incide.

Gracias a ello, y en un intento de conocer la realidad de los principios y directrices consagrados en la legislación penitenciaria, que atribuye una gran relevancia al régimen abierto, he comenzado tratando de averiguar si esa importancia se refleja en la realidad, o si las previsiones que propugnaban un protagonismo paulatino del régimen abierto, tras la entrada en vigor de la legislación penitenciaria, se han hecho patentes. Los análisis de los datos nos darán la respuesta. Ni en los años ochenta, ni después, se han conseguido los objetivos propuestos. Como veremos del entusiasmo de antaño, hemos pasamos a la triste realidad de hoy.

Incluyendo una nueva variable en el análisis de la realidad, “el medio social”, también se ha dedicado parte del trabajo a realizar un análisis sobre los establecimientos donde se hace factible el régimen abierto, esta vez dentro del medio social abierto. El estudio de los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes, su evolución, el número de centros de este tipo que existen y su funcionamiento, así como las dificultades y problemas que presentan, se complementan con

la opinión directa de los agentes implicados en su gestión y con la de aquellos presos que cumplen su condena en ellos.

Pero mediante estas diversas formas de acercamiento al problema, no sólo se ha tratado de ofrecer un análisis del régimen abierto y de las concretas formas de ejecución, en especial de los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes, también se ofrece un acercamiento a otro tema que cada día cobra más protagonismo en la ejecución penal y especialmente en el tercer grado: la intervención del tercer sector.

Es muy interesante analizar la “curiosa imbricación” que se establece entre el Primer Sector, la Administración penitenciaria, y el Tercero, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales y demás entidades sin ánimo de lucro especializadas en la resocialización de presos en materia de ejecución penal. En la medida en que esa hibridación intersectorial afecta al régimen abierto y al medio social abierto, surge lo que denomino “*principio de coejecución*”, ya que estos colectivos o entidades sin ánimo de lucro, no sólo apoyan institucionalmente a la Administración penitenciaria, sino que se convierten en coejecutores de la pena privativa de libertad junto con ella.

Esta situación suscita, cuanto menos, ciertas e interesantes reflexiones, no sólo a la hora de valorar el verdadero papel que la legislación asigna a los colectivos no penitenciarios en su función de colaboración con la Administración penitenciaria, sino saber si esa coejecución es una puerta abierta al desarrollo de una política penitenciaria tendente a la participación de estos colectivos de manera prioritaria, en detrimento del papel de la Administración penitenciaria, o por qué no, de su posible exclusividad en la ejecución de las penas privativas de libertad en el régimen abierto.

CAPITULO I. EL RÉGIMEN ABIERTO.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Tras evidenciarse la eficacia, y por tanto la necesidad, de establecer regímenes penitenciarios menos aflictivos y estigmatizantes, surge en España, hace ya más de un siglo, el régimen abierto. En su origen, y así lo mostraban los establecimientos penitenciarios en los que se hacía efectivo, estuvo ligado indefectiblemente al sistema progresivo, aquel que exigía el paso preclusivo por los diferentes grados de clasificación, quedando su función exclusivamente relegada a la preparación para la concesión de una libertad, que se entendía debía ser progresiva. Mas tarde, con la aparición de los Reglamentos de Prisiones de 1968, de 1977 y con los cambios legislativos habidos con la entrada en vigor de la legislación penitenciaria postconstitucional, se consagra el principio de “individualización científica¹” que, rompiendo con el sistema progresivo y por tanto con la progresión de grado por el transcurso del tiempo, permitió la clasificación en tercer grado desde el inicio de la ejecución de la pena privativa de libertad y el acceso directo al régimen abierto, en una gama de establecimientos gestionados no exclusivamente por la Administración penitenciaria.

El clima de confianza y entusiasmo que se creó tras la aprobación de la Constitución de 1978, fue el punto de inflexión necesario para que la doctrina comenzase a pensar seriamente en las alentadoras perspectivas que podía suponer el régimen abierto respecto de la ejecución de la pena privativa de libertad. Algunos autores manifestaron entonces que el régimen abierto había de ser el artífice del “primer paso

¹ El artículo. 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria recoge el “principio de individualización científica” cuando dice:

“1. Las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional conforme determina el Código Penal.

2. Los grados segundo y tercero se cumplirán respectivamente en establecimientos de régimen ordinario y de régimen abierto (...)

3. Siempre que de la observación y clasificación correspondiente de un interno resulte estar en condiciones para ello, podrá ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional, sin tener que pasar previamente por los que le preceden”.

de cara a la supresión de la prisión entendida en su concepto tradicional”², o cuanto menos “una alternativa a la prisión clásica: un reto a la misma”³. Otros, se atrevieron incluso a dar cifras. Así, García Valdés⁴ habló en su día de un 45% de posibles beneficiarios, Garrido Guzmán de un 40%, y la propia Administración penitenciaria de cuotas de hasta aproximadamente un 50% de los penados⁵.

Sea como fuere, lo cierto es que la potenciación del régimen abierto se ha venido reconociendo desde hace tiempo como algo cuanto menos deseable. Ya el dictamen de la Comisión del Senado⁶ al proyecto de Ley Penitenciaria recogía que “En supuestos de imposición de penas privativas de libertad, éstas deben cumplirse normalmente en el llamado régimen abierto...”, o la misma Exposición de Motivos de la Ley Orgánica General Penitenciaria plasma su intención de “... potenciación del régimen abierto y reducción del cerrado a supuestos extraordinarios”. Y del mismo modo, las Reglas Penitenciarias Europeas del Comité de Ministros del Consejo de Europa también lo establecen claramente: “Los internos deberán, no obstante ser colocados en la categoría más baja posible, compatible con la seguridad pública y las necesidades de cada uno de ellos. Es preciso esforzarse en colocarlos en

² MAPELLI CAFFARENA, Borja (1979): “El Régimen penitenciario abierto”, en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 7, pág. 62. Vid. en este sentido también LANDROVE DIAZ, Gerardo (1988): “El Régimen abierto” en *Estudios Penales y Criminológicos*, XI, Santiago de Compostela, pág. 124, donde puede leerse: “En mi opinión, el régimen abierto adquiere verdaderamente sentido cuando se configura como tránsito hacia la desaparición de las prisiones”.

³ MIR PUIG, Carlos (1984): “La prisión abierta” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Septiembre / Diciembre, Madrid, pág. 769.

⁴ GARCIA VALDES, Carlos (1979): “Un año de reforma penitenciaria”, en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 50, Madrid., pág. 50. El mismo autor en *Comentarios a la legislación penitenciaria española*, 2ª ed., Madrid, 1982, pág. 43, alude también a un 45% de posibles beneficiarios. GARRIDO GUZMAN, Luis (1983): *Manual de ciencia penitenciaria*, Valencia, Edt. Tirant lo Blanch, pág. 23, alude a un 40%.

⁵ Vid. Informe General de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del año 1979.

⁶ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes*, nº 148, de 15 de noviembre de 1978.

establecimientos de régimen abierto, o bien ofrecerles amplias posibilidades de contacto con la comunidad exterior”⁷.

Pero antes de continuar con estas consideraciones, se hace necesario abrir un breve paréntesis para una también breve, pero necesaria, precisión terminológica de tres conceptos claves. Estos tres conceptos, *Régimen abierto*, *Tercer grado* y *Establecimiento abierto*, han de esclarecerse desde un primer momento porque, a parte de ser el hilo conductor de la exposición que pretendo desarrollar en este capítulo, y aunque los tres están íntimamente relacionados, de ninguna manera pueden confundirse⁸.

De este modo, y aunque sobre ello volveré más extensamente en epígrafes posteriores, definiré *Régimen abierto* como el conjunto de normas y condiciones que han de llevarse a cabo en los establecimientos abiertos para evitar la desocialización, alcanzar el éxito de la intervención y, a la vez, hacer efectiva la retención y custodia de aquellos presos que estén clasificados en tercer grado. Asimismo y de forma genérica, *Tercer grado*, es aquella categoría o fase que, previa a la libertad condicional y acorde con el principio de individualización científica, se ha de aplicar a aquellos presos que, atendiendo a

⁷ Regla 65 de las Reglas Penitenciarias Europeas R(87)3. Vid., *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 238, 1987, págs. 195 y ss., Vid., también GARCIA ARAN/ DE SOLA DUEÑAS (1991): *Legislación penitenciaria europea comparada*, Genralitat de Catalunya, Edt. Centre d'Estudis Jurídics i formació especializada, Barcelona, págs. 119 y ss.

⁸ Para precisar las diferencias entre régimen abierto y tercer grado Vid. ALARCON BRAVO, Jesús (1988): “Las resoluciones de tercer grado desde la publicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, pág. 17, donde explica: “El tercer grado y el régimen abierto no son lo mismo (el régimen de preventivos no se corresponde con grado alguno, un no penado- sometido a medida de seguridad, puede estar en un tipo de régimen u otro- cerrado, ordinario o abierto- y un clasificado en cualquier grado puede vivir en un régimen distinto al que le corresponda. De la misma manera, define el tercer grado como: “Una de las cuatro clases (categorías o fases) de status jurídico- penitenciario del penado, propias o características del sistema de individualización científica (art.72 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria) que, por prescripción legal, se corresponde con una calificación científica personal (psicológica y criminológica. Título III Ley Orgánica General Penitenciaria) y también generalmente con una modalidad de régimen abierto) siendo supuesto o requisito sine qua non de la libertad condicional. Decimos “generalmente” porque con la concurrencia de otras peculiaridades puede estar clasificado en tal grado, en un Centro Especial o en una institución no penitenciaria”.

determinadas circunstancias, estén capacitados para llevar una vida en régimen de semilibertad, o en régimen de libertad vigilada⁹.

Por último, los *Establecimientos abiertos*, que como veremos más adelante pueden ser de varios tipos, son aquellos centros destinados normalmente al cumplimiento de la pena privativa de libertad, entre cuyos fines se encuentran los de lograr una convivencia ordenada y, al tiempo, fomentar la responsabilidad y la confianza mediante la ausencia de controles rígidos u obstáculos contra la evasión.

Para entendernos, la pena privativa de libertad puede ejecutarse en régimen abierto, es decir, en establecimientos donde los presos que están clasificados en tercer grado de tratamiento gozan una mayor libertad deambulatoria, de mayor libertad de movimiento.

Por tanto, lo que pretendo tratar en este capítulo es la realidad de estas tres figuras, que, como algunos predicán, juntas pueden suponer una nueva concepción de la ejecución de la pena privativa de libertad o incluso, el primer paso para la supresión de la prisión tradicional¹⁰.

⁹ El Reglamento Penitenciario del 96 no define lo que son estos términos. Parece entenderse que son sinónimos del régimen abierto, sin embargo yo considero que no son sino una variedad del mismo. De este modo, el régimen de semilibertad es aquel que está ligado al régimen abierto respecto de los establecimientos *penitenciarios* abiertos, -Centros de Integración Social y Secciones Abiertas-, esto es, con una infraestructura típica de las prisiones ordinarias al uso. Sin embargo, la otra variedad de régimen abierto, el régimen de libertad vigilada, es el que habría de aplicarse respecto de los establecimientos abiertos *no penitenciarios*, -Unidades Dependientes-, es decir, no ligados al concepto tradicional de prisión, ni a su infraestructura. Estos tipos de establecimientos, serán objeto de pormenorizado análisis a lo largo de este trabajo.

¹⁰ No tan ilusionada se muestra entre muchos otros, ASUA BATARRITA, Adela (1989): “ El régimen abierto. Consideraciones sobre su fundamentación” en V.V.A.A.: *Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona. Libro homenaje al profesor Antonio Beristain*, Edt. Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, 1989, pág. 967, cuando dice: “El régimen abierto se sitúa así como una institución a medio camino hacia las alternativas a la prisión, participando en gran medida de sus mismos fundamentos, de parecidas necesidades y dependencias para su implantación, y de su relación ambivalente con la prisión tradicional, que continúa siendo el referente subsidiario pero potente al incumplimiento de las prescripciones estipuladas. No nos hagamos demasiadas ilusiones, la prisión puede atenuarse y sustituirse porque la prisión sigue existiendo”.

2. *EL RÉGIMEN ABIERTO: CARACTERÍSTICAS GENERALES.*

El régimen abierto tal como lo conocemos hoy, ligado al principio de “individualización científica”, fue introducido por el Reglamento del Servicio de Prisiones de 1968¹¹ y por el Reglamento de los Servicios de Instituciones Penitenciarias de 29 de julio de 1977¹². Pero tuvo su culminación legislativa con la entrada en vigor de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, el Reglamento Penitenciario de 1981 y sobre todo alcanza el cenit de máximo desarrollo con el Reglamento Penitenciario de 1996. Es precisamente en este mismo Reglamento

¹¹ El régimen abierto, se estableció por el Decreto número 162/68 de 25 de enero de 1968 que modificó el Reglamento de Servicio de Prisiones de 1965. El artículo 5 del Decreto 162/68 señalaba: “(...) Los establecimientos de cumplimiento comprenderán: Establecimientos ordinarios que serán de tres tipos: de régimen cerrado, para quienes se muestren hostiles o refractarios al tratamiento, de régimen intermedio, para quienes ofrezcan condiciones favorables en Orden a su readaptación social, y de régimen abierto, para quienes bien inicialmente o bien por la evolución del tratamiento a que fueron sometidos, estén en condiciones de vivir en régimen de semilibertad.”

El artículo 49 del mismo Decreto 162/68 expresaba: “(...) En los de régimen abierto el tratamiento se inspirará en los siguientes principios: Cuidar que la actitud del interesado, merecedora de la plena confianza en él depositada, no evolucione en sentido negativo o desfavorable.”

Finalmente y dentro del mismo Decreto, en el artículo 51 se podía leer: “En la aplicación del régimen general en el artículo que antecede (art. 50) se tendrán en cuenta las siguientes peculiaridades: En las instituciones de régimen abierto, descansará sobre la plena confianza merecida por el interno, en el sentido de la propia responsabilidad y la aceptación voluntaria de la disciplina; a cuyo efecto será instruido previamente de las condiciones y régimen del establecimiento para que él manifieste si las acepta y si se compromete a observarlas, la situación propia de este grado de tratamiento permitirá al interno moverse sin vigilancia, tanto en el interior de la institución como en las entradas y salidas para ir a su trabajo con un régimen de vida que se acercará en lo posible a la que debe llevar en libertad.”

¹² El Decreto 2273/77 de 29 de julio de 1977, en el artículo 6, expone: “En ningún caso se mantendrá a un interno en el primero o segundo grado cuando por la evolución de su tratamiento se haga merecedor de la progresión.”

El artículo 7 dice que “cada seis meses, como máximo, los internos deberán ser estudiados individualmente por los Equipos de Tratamiento, para reconsiderar su anterior clasificación, tomándose la decisión que corresponda, que deberá ser notificada al interesado y contra la cual podrá interponer recurso ante la Dirección General, a la que se remitirá un informe detallado de lo que resulte del expediente y de las circunstancias que determinaron la resolución.”

donde por primera vez se recoge detalladamente, aunque de manera un tanto dispersa, asistemática y deslavazada, la normativa que se refiere al régimen abierto. Como el objetivo de este epígrafe es llevar a cabo un análisis estructurado de dicha normativa, y dado que la misma no está reflejada de manera suficientemente clarificadora en la legislación, comenzaré por analizar los principios y características que definen el régimen abierto, resaltando aquellas especificidades que lo convierten en una de las figuras más interesantes del panorama penitenciario actual.

2.1. *Principios justificativos y principios orientadores.*

Los principios en los que se asienta el régimen abierto, aunque en la legislación no sean explicitados tan ampliamente¹³, podrían definirse en dos tipos: *los principios justificativos* y *los principios orientadores*. La diferencia que establezco entre ambos no es baladí. Mientras que a los justificativos los considero de cierta obligatoriedad respecto de su cumplimiento, los orientadores también lo son, pero con la particularidad de que están sometidos a cambios en función de cuestiones político-criminales, cuestiones económicas u otras. Los primeros determinan la eficacia a la hora de llevar a cabo la ejecución penal respecto del régimen abierto, los segundos su practicidad.

¹³ Los objetivos y principios del régimen abierto se recogen de modo genérico en el artículo 83 del Reglamento Penitenciario de 1996, en él puede leerse:

- “2. El ejercicio de estas funciones se regirá por los siguientes principios:
- Atenuación de las medidas de control, sin perjuicio del establecimiento de programas de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por los internos dentro y fuera del Establecimiento.
 - Autorresponsabilidad, mediante el estímulo de la participación de los internos en la organización de actividades.
 - Normalización social e integración, proporcionando al interno, siempre que sea posible, atención a través de los servicios generales de la comunidad para facilitar su participación plena y responsable en la vida familiar, social y laboral.
 - Prevención para tratar de evitar la desestructuración familiar y social.
 - Coordinación con cuantos organismos e instituciones públicas o privadas actúen en la atención y reinserción de los presos, promoviendo criterios comunes de actuación para conseguir su adaptación en la sociedad.”

Más ampliamente y respecto de los objetivos del régimen abierto, Vid., FERNANDEZ, Ana M^a (1997): “Actuaciones en régimen abierto” en *Psicología Jurídica Penitenciaria*, Edt. Fundación universidad-empresa, Madrid, pág.320 y ss.

De entre los *principios justificativos*, aquellos que definen la esencia del régimen abierto, cabe destacar, entre otros, el minimizar los efectos prisionizantes¹⁴ que supone la ejecución de las penas privativas de libertad en un medio socialmente aislado, el facilitar la integración y normalización social del preso por medio del autocontrol responsable y, por último, el salvaguardar la custodia y el control de los presos en el ámbito institucional. Respecto de los *principios orientadores*, aquellos que en la práctica guían el propio desarrollo del régimen abierto, ha de distinguirse la autonomía institucional de los establecimientos abiertos, - que sean independientes o que dependan de los equipos de gestión de un Centro Penitenciario ordinario-, el tipo de control que se ejerce sobre los presos, -cuya atenuación depende en gran medida de las características arquitectónicas de los propios establecimientos-, la primacía de la intervención para la normalización sociofamiliar y la coordinación institucional respecto de la inserción laboral, sanitaria y educativa en el uso de los servicios comunitarios normalizados, -cuestión que depende, entre otras, del funcionamiento de los Equipos de profesionales de los establecimientos- y, por último, la gestión institucional, es decir, la participación del Sector público y del Tercer sector o Sociedad civil, en la atención y reinserción de los presos.

Partiendo pues de estos principios, y teniendo como objetivo el “potenciar las capacidades de inserción social positiva¹⁵”, abordaremos las características del régimen abierto desde tres aspectos fundamentales: funcional, organizativo e interventivo.

¹⁴ Digamos que por efectos prisionizantes o fenómeno de prisionización se entienden todas aquellas alteraciones físicas, psíquicas, motoras y sensoriales, que se producen como consecuencia del encierro. Sobre el tema Vid. VALVERDE MOLINA, Jesús(1997): *La cárcel y sus consecuencias. La intervención sobre la conducta desadaptada*. Edt. Popular, 2ª Edición, Madrid. Vid., también CLEMENTE, Miguel (1997): “Los efectos psicológicos y psicosociales del encarcelamiento” en *Psicología Jurídica Penitenciaria II*; Fundación Universidad-Empresa, Madrid, pág. 383 y ss. En el mismo sentido, GARRIDO, STANGELAND Y REDONDO (2001): *Principios de Criminología*. Edt. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pág. 801.

¹⁵ El artículo 83 del Reglamento Penitenciario del 96 dice: “La actividad penitenciaria en régimen abierto tiene por objeto potenciar las capacidades de inserción social positiva que representan los penados clasificados en tercer grado, realizando las tareas de apoyo y de asesoramiento y la cooperación necesaria para favorecer su incorporación progresiva al medio social.”.

2.2 Aspectos.

a) Funcional

El Reglamento Penitenciario de 1996 recoge por primera vez una amplia modalidad de especificidades respecto del funcionamiento del régimen abierto, nuevas modalidades de establecimientos y nuevas modalidades en el sistema de vida, que es preciso analizar detalladamente:

Clases de establecimientos¹⁶ .- Los establecimientos abiertos pueden ser de tres clases: Centros Abiertos o de Inserción Social, Secciones Abiertas y Unidades Dependientes.

¹⁶ El artículo 9 de la Ley Orgánica General Penitenciaria determina: “Los Establecimientos de cumplimiento son centros destinados a la ejecución de las penas privativas de libertad. Se organizarán separadamente para hombres y mujeres y serán de dos tipos: de régimen abierto y de régimen ordinario”. Del mismo modo, el artículo 80 Reglamento Penitenciario del 96 establece, refiriéndose a las clases de Establecimientos de régimen abierto:

“1. Los Establecimientos de régimen abierto pueden ser de los siguientes tipos:

- Centro Abiertos o de Inserción Social.
- Secciones Abiertas.
- Unidades Dependientes.

2. El Centro Abierto es un *Establecimiento penitenciario* dedicado a internos clasificados en tercer grado de tratamiento.

3. La Sección Abierta depende administrativamente de un *Establecimiento penitenciario* polivalente, del que constituye la parte destinada a internos clasificados en tercer grado de tratamiento.

4. Las Unidades Dependientes, reguladas en los artículos 165 a 167 de este Reglamento, consisten en instalaciones residenciales situadas fuera de los recintos penitenciarios e incorporadas funcionalmente a la Administración penitenciaria, mediante la colaboración de las entidades públicas o privadas prevista en el artículo 62 de este Reglamento, para facilitar el logro de los objetivos específicos de tratamiento penitenciario de internos clasificados en tercer grado.”

*Centros Abiertos o de Inserción Social*¹⁷.- Aunque son establecimientos penitenciarios concebidos, a modo de “cajones de sastre”, tanto para la ejecución de las penas de arresto de fin de semana, que se han suprimido en una de las numerosas reformas del Código Penal¹⁸, como para el seguimiento y ejecución de ciertas medidas alternativas a la prisión o para el seguimiento de los liberados condicionales adscritos a los mismos, su función principal es la de ser centro de cumplimiento de las penas privativas de libertad en régimen abierto para los presos clasificados en tercer grado de tratamiento. Por ello, y aunque el ordenamiento no lo recoge explícitamente, quizá porque resulta evidente, se considera que los Centros de Inserción Social han de estar ubicados en el medio abierto. De ahí que su nombre y su categoría dentro de los Centros penitenciarios que gestiona la Administración, se halle ligado indefectiblemente al medio social y al régimen abierto.

Secciones Abiertas.- Son departamentos existentes dentro de los establecimientos penitenciarios polivalentes, es decir la cárcel convencional, de los que dependen como parte destinada a presos clasificados en tercer grado.

Unidades Dependientes.- Son establecimientos, preferentemente incardinados en viviendas del entorno comunitario, sin distintivo de su dedicación y gestionadas normalmente por asociaciones u órganos no penitenciarios.

Teniendo en cuenta estas definiciones, el criterio de clasificación de los establecimientos abiertos atiende principalmente a dos factores: a la *ubicación* y al *formato arquitectónico de los mismos*. De este modo,

¹⁷ El artículo 163.1 del Reglamento Penitenciario del 96 define los Centros de Inserción Social como “Establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto y de las penas de arresto de fin de semana, así como el seguimiento de cuantas penas no privativas de libertad se establezcan en la legislación penal y cuya ejecución se atribuya a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia e Interior u órgano autónomo competente. También se dedicarán al seguimiento de los liberados condicionales que tengan adscritos.”

¹⁸ La Ley Orgánica 15/2003 de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal, ha previsto su desaparición.

existen establecimientos que han de ubicarse en el medio social libre, como son los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes, y otros que son conceptual y arquitectónicamente Centros penitenciarios, como las Secciones abiertas y ciertos Centros de Inserción Social. Sólo las Unidades Dependientes son establecimientos abiertos ubicados en el medio social libre, pero desvinculados conceptual y arquitectónicamente de la prisión clásica.

Estas cuestiones, en tanto que implican relación directa entre establecimiento abierto y régimen abierto, se consideran de gran trascendencia, puesto que dan lugar a que se establezca el matiz diferencial, que no aparece recogido en la legislación penitenciaria¹⁹, entre régimen abierto, régimen de semilibertad y régimen de libertad vigilada. El régimen de semilibertad es aquel que está ligado al régimen abierto respecto de los establecimientos *penitenciarios* abiertos (Centros de Integración Social y Secciones Abiertas), el de libertad vigilada es el que habría de aplicarse respecto de los establecimientos abiertos *no penitenciarios* (Unidades Dependientes).

Criterios de destino²⁰ .- En teoría, el emplazamiento del preso en uno u otro establecimiento, en uno penitenciario, es decir en la cárcel, o en otro que no es más que una vivienda al uso, está en función del

¹⁹ El artículo 74.2 del Reglamento Penitenciario del 96, por ejemplo, dice: “El régimen abierto de aplicará a los penados clasificados en tercer grado que puedan continuar su tratamiento en régimen de semilibertad”. Del mismo modo, en el artículo 102.4, también del Reglamento, se afirma: “La clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad”. Por tanto, ambos aluden al régimen de semilibertad en tanto no distinguen entre los establecimientos *penitenciarios* o *no penitenciarios*, y a las particularidades regimentales que ambos presentan.

²⁰ El artículo 81 Reglamento Penitenciario del 96 establece respecto de los criterios de destino:

“1. El régimen de estos Establecimientos será el necesario para lograr una convivencia normal en toda actividad civil, fomentando la responsabilidad y siendo norma general la ausencia de controles rígidos que contradigan la confianza que inspira su confianza.

2. La ejecución del programa individualización científica del tratamiento determinará el destino concreto del interno a los Centros o Secciones Abiertas o Centros de Inserción Social, tomando en consideración, especialmente, las posibilidades de vinculación familiar del interno y su posible repercusión en el mismo.

3. A las Unidades Dependientes podrán ser destinados por el Centro Directivo, a propuesta de la Junta de Tratamiento, aquellos internos que, previa aceptación expresa de las normas de funcionamiento, se adecuen a los objetivos específicos del programa establecido.”

Programa Individualizado de Tratamiento. En el caso de las Secciones Abiertas o de los Centros de Inserción Social depende casi en exclusiva del mismo²¹, sin embargo, en el caso de las Unidades Dependientes también depende del perfil del preso, si es hombre o mujer, y de su adecuación al programa de tratamiento previamente establecido en la misma, si está orientada a la actividad laboral o a la actividad académica, por ejemplo. En la práctica, como la legislación es poco clarificadora al respecto, “normalmente” aquellos presos clasificados en tercer grado en *régimen abierto restringido*²² son los destinados a las Secciones Abiertas²³. Si aceptan la normativa interna y tienen el perfil específico del programa establecido, son destinados a las Unidades Dependiente, el resto se ubican en los Centros de Inserción Social.

²¹ Aparte del programa individualizado de tratamiento, algunos autores consideran el arraigo como criterio clasificatorio. Así, los que tiene algún tipo de arraigo social, familiar o laboral han de insertarse en las secciones abiertas, y aquellos con historiales delictivos amplios y desarraigo serán destinados a los llamados Centros abiertos o de Inserción Social. Vid., entre otros, ALARCON BRAVO, Jesús (1988): *op., cit.*, pág. 24.

²² El artículo 82.Reglamento Penitenciario del 96 es el encargado de definir el Régimen abierto restringido en los siguientes términos:

“1.En los casos de penados clasificados en tercer grado con una peculiar trayectoria delictiva, personalidad anómala o condiciones personales diversas, así como cuando exista imposibilidad de desempeñar un trabajo en el exterior o lo aconseje su tratamiento penitenciario, la Junta de Tratamiento podrá establecer la modalidad de vida en régimen abierto adecuada para estos internos y restringir las salidas al exterior, estableciendo las condiciones, controles y medios de tutela que se deban observar, en su caso, durante las mismas (...).

3.La modalidad de vida a que se refiere este artículo tendrá como objetivo ayudar al interno a que inicie la búsqueda de un medio de subsistencia para el futuro o, en su defecto, encontrar alguna asociación o institución pública o privada para su apoyo o acogida en el momento de su salida en libertad.

4.Esta modalidad de vida se asimilará, lo máximo posible, a los principios del régimen abierto a que se refiere el artículo siguiente.”.

En la práctica aquellos que se encuentran en esta modalidad de régimen abierto, casi siempre cumplen condena en departamentos especiales de Centros Penitenciarios ordinarios - las Secciones abiertas- con la única particularidad del derecho a permisos de salida cada quince días, y el acceso a la libertad condicional si se dan los requisitos legalmente establecidos. Vid., en este sentido RIOS MARTIN, Julián Carlos (1999): *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse en la cárcel*. Edt. Cáritas, Madrid, pág. 72.

²³ RIOS MARTIN, Julián Carlos (1999): *ibid.*, pág. 73.

Especificidades en el sistema de vida de los presos.- Dependiendo de las características, evolución, y el grado de control a que hayan de ser sometidos los presos, las especificidades respecto de su sistema de vida son establecidas por la Junta de Tratamiento de cada centro.²⁴ En la práctica, existen especificidades concretas respecto de aquellos presos que tienen dificultades para desarrollar una actividad estable en el exterior de los centros, aquellos que desarrollan alguna actividad de tipo laboral²⁵ o educativa, aquellos cuyas condiciones delictuales, personales o tratamentales imposibilitan el desempeño de un trabajo en el exterior, especificidad que se denomina, como sabemos, régimen abierto restringido. Y, por último, la de aquellos que se encuentran en situaciones especiales tales como el sometimiento a controles a distancia mediante medios telemáticos, internas con hijos recién nacidos²⁶,

²⁴ Es el artículo 84 del Reglamento Penitenciario del 96, el que habla de las modalidades de vida en régimen abierto:

“1.Las normas de organización y funcionamiento de los Establecimientos de régimen abierto serán elaboradas por la Junta de Tratamiento y aprobadas por el Centro Directivo.

2.En los Establecimientos de régimen abierto se podrá establecer, a propuesta de la Junta de Tratamiento, distintas modalidades en el sistema de vida de los internos, según las características de éstos, de su evolución personal de los grados de control a mantener durante sus salidas al exterior y de las medidas de ayuda que necesiten para atender a sus carencias.

3.Se establecerán modalidades de vida específicas para atender y ayudar a aquellos internos que en el momento de acceder al tercer grado no dispongan de recursos suficientes para desarrollar una actividad estable en el exterior o tengan carencias importantes en el apoyo familiar o social que dificulten su integración.”

²⁵ La actividad laboral de los presos en régimen abierto se rige, según establece el artículo 134.2 Reglamento Penitenciario del 96, por “la legislación laboral común sin perjuicio de la tutela en la ejecución de estos contratos que pueda realizarse por la autoridad penitenciaria”. No se trata pues, de una relación laboral especial penitenciaria, puesto que una de las causas de su extinción, según dice el art. 152,h), es la contratación con empresas del exterior por parte de los presos clasificados en tercer grado. Para un estudio más exhaustivo sobre el trabajo en régimen abierto, Vid. DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis (1988): “El trabajo en régimen abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 240, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, pág. 44 y ss. También MIR PUIG, Carlos (1984):*op., cit.*, Madrid, pág. 2 y ss.

²⁶ Dice el artículo 82.2 del Reglamento Penitenciario del 96: “(...) En el caso de mujeres penadas clasificadas en tercer grado, cuando se acredite que existe imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, pero conste, previo informe de los servicios sociales correspondientes, que va a desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar, se considerarán estas labores como trabajo en el exterior.”

internos ingresados en centros hospitalarios o con convalecencias prolongadas, jornadas laborales atípicas, etc.

b) Organizativo.

Respecto de la organización de cada establecimiento de régimen abierto, es decir, de las normas que rigen la vida de cada centro, el Reglamento Penitenciario del 96 también nos ofrece particularidades dignas de análisis. Particularidades que han de entenderse como generales, pues en cada establecimiento la Junta de Tratamiento desarrolla una ulterior regulación interna, acorde con las características del mismo.

Este proceder trae causa, o es consecuencia, de la escasez de preceptos generales que, sobre criterios y adopción de decisiones uniformes respecto a la organización de los establecimientos abiertos, existe en la legislación penitenciaria. Dicha circunstancia²⁷, contrariamente a lo que podría pensarse, no implica necesariamente un alto nivel de autonomía interna respecto de la organización y vida en los mismos, como por otro lado sería deseable, sino la remisión a los reglamentos internos de toda la normativa de vida en régimen abierto, siendo tal circunstancia fuente de conflictos constantes. Es cierto que se pueden derivar muchos beneficios, sobre todo si se cuenta con los presos, de la elaboración de un reglamento específico para cada uno de los centros, pero para garantizar cierta uniformidad en la adopción de las decisiones principales, e incluso porqué no, los derechos de los presos, pienso que debería existir una regulación concreta en la legislación penitenciaria general.

Sobre este tema es interesante la puntualización propuesta por DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis (1996): “El régimen abierto” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias penales*, Tomo XLIX, enero-abril, pág. 91, cuando dice: “Aún cuando socialmente pueda acomodarse la realidad de las capas sociales generalmente objeto de la intervención penitenciaria, desde el prisma del principio de igualdad, no resulta fácilmente aceptable que la previsión del art.82.2, se refiera solamente a las mujeres”.

²⁷ Así lo expresa DE LA CUESTA ARMENDÁRIZ, José Luis (1996): *ibid.*, pág.67, cuando apunta: “ La oportunidad de un alto nivel de autorregulación no ha de confundirse con la mera remisión al reglamento interno de cada centro o sección abierta de toda la normativa referente a la vida penitenciaria en régimen abierto.”

Respecto a estas prescripciones generales, puede destacarse:

Información.- Al ingreso en el establecimiento abierto es de obligado cumplimiento que un profesional del centro informe al preso sobre las normas de organización y funcionamiento, incluso sería deseable le proporcionase también una copia escrita de las mismas²⁸.

Asimismo, se prevé que a la mayor brevedad se proceda a poner en práctica el programa²⁹ diseñado por la Junta de Tratamiento. En el mismo, ha de establecerse la fase que se le asigna respecto de su ubicación en el establecimiento. Existen normalmente tres fases o subclasificaciones, aunque pueden ser cuatro, que a efectos de organización interna determinan diferencias en horarios, salidas, permisos, régimen de vida y grado de control institucional respecto de los mismos.

Como norma general respecto del régimen de vida, siempre que la Junta de Tratamiento lo autorice y así ha de informar a los presos, éstos pueden salir del establecimiento para desarrollar actividades laborales formativas o de otra índole, pernodiando en el mismo posteriormente³⁰.

²⁸ En la práctica estas entrevistas previas, debido al número de presos que hay en los establecimientos abiertos, suelen ser muy breves y a menudo meramente informativas. Por lo tanto sería preferible, además, proporcionar al preso una copia de la normativa de organización y funcionamiento del centro, principalmente para que sepa los derechos y deberes que les son propios a él y a la Administración penitenciaria, por tanto para que en un momento dado pueda reclamarlos con unas mínimas garantías.

²⁹ Respecto del ingreso en un establecimiento de régimen abierto, el artículo 85 del Reglamento Penitenciario del 96 establece:

“1. Al ingresar en un Establecimiento de régimen abierto mantendrá una entrevista con un profesional del Centro, quien le informará de las normas de funcionamiento que rijan en la unidad, de cómo poder utilizar los servicios y recursos, de los horarios y de todos aquellos aspectos que regulen la convivencia del Centro.

2. Un miembro del Equipo Técnico mantendrá una entrevista con el interno y, en un breve periodo de tiempo, el Equipo adoptará las decisiones más adecuadas para el desarrollo de lo establecido en el programa de tratamiento diseñado por la Junta de Tratamiento.”

³⁰ Refiere el artículo 86. del Reglamento Penitenciario del 96 respecto de las salidas:

“1. Los internos podrán salir del Establecimiento para desarrollar las actividades laborales, formativas, familiares, de tratamiento o de otro tipo, que faciliten su integración social.

Generalmente, el tiempo de permanencia en el establecimiento es de ocho horas mínimo, salvo si se aceptan dispositivos de control³¹ fuera del mismo o si se establecen particularidades respecto de la modalidad en el régimen de vida. Aparte de estas salidas existen las llamadas *salidas de fin de semana* que, en función de la fase y la modalidad de vida, se establecen generalmente desde las dieciséis horas del viernes a las ocho horas del lunes. Dependiendo de cada establecimiento y de su normativa interna estas reglas están sujetas a variaciones.

Sobre la información que ha de ofrecerse a los presos respecto de los *permisos*, y sin perjuicio de un análisis más exhaustivo que se llevará a cabo en el epígrafe subsiguiente, diremos ahora que, siempre que se cumplan las condiciones legalmente establecidas, se podrán conceder por parte de la Junta de Tratamiento y previo informe del Equipo Técnico,

2. Estas salidas deberán ser planificadas y reguladas por la Junta de Tratamiento, señalando los mecanismos de control y seguimiento que se consideren necesarios, de acuerdo con lo establecido en el programa de tratamiento.

3. El horario y la periodicidad de las salidas autorizadas serán los necesarios para realizar la actividad y para los desplazamientos.

4. En general, el tiempo mínimo de permanencia en el Centro será de ocho horas, debiendo pernoctarse en el Establecimiento, salvo cuando, de modo voluntario, el interno acepte el control de su presencia fuera del Centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración Penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente, en cuyo caso sólo tendrán que permanecer en el Establecimiento durante un tiempo fijado en su programa de tratamiento para la realización de actividades de tratamiento, entrevistas y controles presenciales.”

El artículo 87 del Reglamento Penitenciario del 96 alude a las salidas de fin de semana:

1. La Junta de Tratamiento regulará, de forma individualizada, en función de la modalidad de vida establecida para cada interno, de su evolución en el tratamiento y de las garantías de control necesarias, las salidas de fin de semana de los internados en Establecimientos de régimen abierto.

2. Como norma general, estos internos disfrutarán de salidas de fin de semana, como máximo, desde las dieciséis horas del viernes hasta las ocho horas del lunes.

3. También podrán disfrutar de los días festivos en el calendario oficial de la localidad donde este situado el Establecimiento. Cuando los días festivos sean consecutivos al fin de semana, la salida se ampliará en veinticuatro horas por cada día festivo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, el Centro Directivo podrá aprobar salidas de fin de semana con horarios diferentes a los indicados.

³¹ Entre estas medidas de control se citan los dispositivos telemáticos del art. 86.4 de Reglamento Penitenciario que, tras una experiencia piloto en el Centro de Inserción Social de Victoria Kent de Madrid, se aplican en algunos establecimientos abiertos a modo de pulseras o tobilleras.

hasta un total de cuarenta y ocho días por año que se disfrutarán con una duración de hasta siete días. A estos permisos se les llaman *permisos ordinarios*. Existen también los llamados *permisos extraordinarios*, que se conceden para solventar contingencias puntuales como enfermedad, defunción de algún familiar, alumbramiento o motivos similares.

Es importante, igualmente, que se ofrezca información al preso respecto del *régimen disciplinario*. Sin embargo, se echa en falta una regulación específica del mismo respecto del régimen abierto ya que la existente, la general, que procede del Reglamento Penitenciario de 1981, se preocupa más por detallar los incidentes que tienen lugar en centros de régimen ordinario, que aquellos que pueden acontecer en un centro de régimen abierto. Dado que la legislación penitenciaria no establece una regulación específica respecto del régimen abierto, además de atender a la general, son los reglamentos internos de cada establecimiento los que determinan las sanciones previstas para los posibles incumplimientos de horario, de responsabilidad y demás cuestiones puntuales. Nos hallamos nuevamente ante problema de la autonomía normativa que se atribuye en ocasiones la Junta de Tratamiento de cada centro. Y procede entonces la misma reivindicación: para garantizar no sólo la uniformidad en la adopción de estas decisiones, sino incluso porqué no, los derechos de los presos, debería existir una regulación concreta en la legislación penitenciaria general.

Por otra parte, también se debe saber que, aunque en la actualidad no se utilice, tanto el vigente Reglamento como la Ley Orgánica General Penitenciaria establecen la posibilidad de que los presos participen en las actividades de los establecimientos de régimen abierto mediante las llamadas *Comisiones de actividades*³². Estas Comisiones tienen la

³² Respecto de la participación de los presos en el régimen abierto, refiere el artículo 24 de la Ley Orgánica General Penitenciaria: “Se establecerán y estimularán en la forma que se señale reglamentariamente, sistemas de participación de los internos en actividades o responsabilidades de Orden educativo, recreativo, religioso, laboral, cultura o deportivo. En el desenvolvimiento de los servicios alimenticios y confección de los racionados se procurará igualmente la participación de los internos”.

Asimismo, el artículo 56 del Reglamento Penitenciario de 1996 también dice:

“1.- En los establecimientos de cumplimiento de régimen abierto podrán formarse tantas Comisiones cuantas sean las áreas de actividades que los Consejos de Dirección acuerden que deban participar los internos. En todo caso se constituirán tres Comisiones: La

función de hacer partícipes a los profesionales de la Administración penitenciaria y a los propios presos en la organización y ejecución de actividades deportivas, culturales, recreativas y laborales. Estas actividades podrían suponer un estímulo para los presos y un acercamiento directo a la par que empatizante de los funcionarios hacia éstos, pero, como venimos diciendo, inexplicablemente, no suelen aplicarse.

Como último punto que han de conocer los presos al ingreso en un establecimiento abierto, he de señalar todo lo que compete a la *asistencia sanitaria*³³. Generalmente, en este tipo de establecimientos, la asistencia

primera para la programación y desarrollo de las actividades educativas, culturales y religiosas; la segunda para las actividades recreativas y deportivas, y la tercera para las actividades laborales.

2.- Cada Comisión estará integrada, al menos, por tres internos actuando como Presidente y Secretario de la misma los miembros que designe la propia Comisión en su primera reunión.

3.- A las reuniones que celebren las Comisiones asistirá el Educador o empleado público que tenga a su cargo las actividades cuya programación y desarrollo vaya a ser objeto de estudio.

4.- La elección de los internos que hayan de integrar las distintas Comisiones se llevará a cabo anualmente o, en su caso, cuando se incumpla el requisito previsto en el apartado 2 anterior.

5.- Podrán presentarse como candidatos y participar como electores todos los internos clasificados en tercer grado de tratamiento.

6.- La convocatoria y recepción de las candidaturas corresponderá al Consejo de Dirección del Establecimiento.

7.- Cada interno elegirá dos de los candidatos presentados para cada uno de los órganos de participación.

8.- La mesa que reciba los votos estará compuesta por el interno de más edad y el más joven, y presidida por uno de los Educadores del Establecimiento.

9.- Del resultado de la votación se levantará acta, que se expondrá en el tablón de anuncios del Establecimiento.”

³³ Establece el artículo 88 del Reglamento Penitenciario del 96 respecto de la asistencia sanitaria:

“1.Como regla general, los internos en régimen abierto recibirán la asistencia que precisen a través de la red sanitaria pública extrapenitenciaria.

2.La Administración penitenciaria velará para que los internos utilicen correctamente estos servicios y cuiden su salud, como un aspecto muy importante en su rehabilitación y, con este fin, planificará y ejecutará programas de prevención y educación para la salud.

3.Los servicios médicos del Establecimiento efectuarán el seguimiento necesario y dispondrán la coordinación precisa de los servicios sanitarios de la institución con el exterior, en el marco de los convenios suscritos por la Administración penitenciaria a tal fin.

sanitaria consiste en la utilización de la red extrapenitenciaria para hacer factible el uso de servicios comunitarios normalizados, en pro de la integración comunidad penitenciaria-comunidad social y viceversa. No obstante, los establecimientos abiertos penitenciarios han de contar con servicios médicos de apoyo coordinándose con los servicios del exterior.

Recursos y órganos intervinientes.- Respecto de la organización de estos establecimientos, la legislación propone la utilización tanto de recursos penitenciarios, como de recursos sociales. De entre los *recursos penitenciarios* destacan, además de los órganos de gestión propios de cualquier establecimiento penitenciario³⁴ y ante la falta de profesionales especializados en el régimen abierto, la *Junta de Tratamiento y el Equipo Técnico*³⁵, que son los que intervienen más directamente y a los que la legislación les asigna un mayor margen de actuación.

Así, la Junta de Tratamiento -presidida por el Director del Centro y compuesta por el Subdirector de Tratamiento, el Subdirector Médico, el Director de la Unidad Docente, el Coordinador de los servicios sociales penitenciarios del centro, un Educador, un jefe de Servicios y algunos Técnicos de Instituciones Penitenciarias- es el órgano encargado de dirimir cuestiones de vital importancia para el preso clasificado en tercer grado como establecer los programas de tratamiento, supervisar la ejecución de las actividades que ha programado el Equipo Técnico, proponer las regresiones de grado y el traslado a otro Centro penitenciario, conceder y distribuir los permisos y salidas respecto del tercer grado, elaborar las normas de organización y funcionamiento de los establecimientos, especificar el sistema de vida y establecer las fases o subclasificaciones de cada preso y de elevar las propuestas de libertad

Los trabajadores sociales del Centro ayudarán y orientarán a los internos en la realización de los trámites necesarios para utilizar la red sanitaria pública extrapenitenciaria.”

³⁴ De la estructura organizativa de los Centros penitenciarios en general y respecto de los órganos colegiados y unipersonales que la conforman, Vid. Título XI (“De la organización de los Centros penitenciarios”), artículos 265 a 286 del Reglamento Penitenciario.

³⁵ La composición y competencias generales de la Junta de Tratamiento se encuentran reguladas en los artículos 272 y 273 del Reglamento Penitenciario del 96. Las del Equipo Técnico en el artículo 274 y 275 del mismo. Las competencias propias de ambos órganos con respecto al régimen abierto, como no existe una legislación específica del mismo en la legislación, han de entresacarse del articulado de la Ley Orgánica General Penitenciaria y del Reglamento Penitenciario.

condicional entre otras muchas. Es decir, es el órgano de mayor poder de decisión y gestión en cualquier establecimiento abierto.

Por otra parte, como órgano de propuesta, estudio y ejecución a disposición de la Junta de Tratamiento, se encuentra el Equipo Técnico. Está formado por un Jurista, un Pedagogo, un Psicólogo, un Sociólogo, un Médico, un ATS, un Profesor de la Unidad Docente, un Educador, un Trabajador Social, un Monitor Sociocultural y un encargado de Departamento. Y se encarga, entre otras cosas, de ejecutar y evaluar los programas de tratamiento, informar sobre los permisos, proponer a la Junta las medidas necesarias para paliar los posibles déficits de los presos en tercer grado y de atender sus quejas y peticiones respecto de clasificación, tratamiento o programa de intervención.

De entre los *recursos sociales*, y como órganos de colaboración, destacan, entre otros, las asociaciones, las O.N.Gs y demás instituciones privadas o públicas. Buena cuenta de esta colaboración da la legislación penitenciaria³⁶, que establece la que llamaremos a partir de ahora *colaboración intersectorial en la ejecución penal respecto del régimen abierto*, donde interactúan el Sector público y el llamado “Tercer sector” o Sociedad civil. Esta colaboración será objeto más detallado de análisis en los capítulos siguientes.

c) Interventivo.

En los establecimientos abiertos, en orden a detectar las áreas en las que se ha de incidir para conseguir la inserción social de los presos, se encuentran los llamados “programas de actividades”, donde constan los tipos y programas de intervención, así como los recursos, para llevarlos a cabo. Estos programas se concretan según las necesidades de cada preso a través del *programa individualizado de tratamiento*.

Programa individualizado de tratamiento.- El programa, que es totalmente voluntario, comienza con la recogida de información de cada

³⁶ De entre las múltiples alusiones al tema destaca el artículo 69 Ley Orgánica General Penitenciaria, que se expresa en los siguientes términos:

“A los fines de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de presos”.

preso acerca de cuestiones personales, ocupacionales, sanitarias y sociales. Una vez recogida y analizada la información, se establecen las áreas de intervención terapéutica, laboral, formativa, relacional, y se establecen también los objetivos de la intervención y las actividades concretas a desarrollar de acuerdo al régimen de vida que haya establecido la Junta de Tratamiento. El seguimiento del programa y sus particularidades, profesional encargado, tipo de seguimiento, ya sea presencial, telefónico, etc., requiere una valoración y evaluación constante para un posible reajuste en caso de que fuera necesario.

Con esta referencia al Programa individualizado de tratamiento doy por finalizado el estudio de las características generales del régimen abierto, pero he de examinar otros dos presupuestos necesarios para su aplicación plena y efectiva: el estar clasificado en tercer grado y el estar destinado a un establecimiento abierto. A priori, el régimen abierto, que es lo general, no plantea excesivos problemas prácticos, puesto que más bien está concebido como una institución teórica y de referencia. La clasificación en tercer grado y el destino a un establecimiento abierto, que es lo particular, es donde más dificultades prácticas se plantean. Lo veremos a continuación.

3. LA CLASIFICACIÓN EN TERCER GRADO COMO “CONDITIO SINE QUA NON” PARA EL ACCESO AL REGIMEN ABIERTO: CARACTERÍSTICAS Y PECULIARIDADES.

Mediante la clasificación, la Administración penitenciaria, tras la debida observación del preso, le asigna un grado de ejecución: primero, segundo o tercero; en teoría, el que mejor se corresponde con sus necesidades de tratamiento. De este modo y como bien es sabido, la clasificación en tercer grado es aquella categoría o fase que, previa a la libertad condicional y acorde con el principio de individualización científica, se ha de aplicar a aquellos presos que, atendiendo a determinadas circunstancias, estén capacitados para llevar una vida en

régimen de semilibertad, o ,como ya apuntamos anteriormente³⁷, en régimen de libertad vigilada.

La clasificación en tercer grado es la “conditio sine qua non” para poder acceder, en condiciones normales³⁸, a cualquiera de las modalidades de régimen abierto que existen en la actualidad. Precisamente por eso, y por las peculiaridades y características que definen tal resolución, procede un detallado análisis de su contenido. Adelanto que, en el transcurso del mismo, nos encontraremos con problemas de muy diversa índole. Ahora se trata sólo de apuntarlos, puesto que el epígrafe siguiente esta dedicado a una reflexión más profunda sobre algunos de ellos.

a) *Variables y criterios de clasificación.*

El Reglamento Penitenciario en su artículo 102.4 establece, de modo “genérico”, que susceptibles de clasificación en tercer grado son aquellos presos que, de acuerdo a sus “circunstancias personales y penitenciarias estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad”. El mandato, por su evidente imprecisión y ya que no existe una regulación específica respecto del régimen abierto que lo detalle, necesita de ciertas notas aclaratorias.

Para determinar a qué se refiere el legislador cuando alude a “las circunstancias personales y penitenciarias”, hemos de acudir al conjunto de variables y criterios, generalmente psicológicos, sociológicos y criminológicos propios del sistema de individualización científica, que establecen los artículos 63 a 65 de la Ley Orgánica General Penitenciaria³⁹.

³⁷ Sobre la distinción entre régimen de semilibertad y régimen de libertad vigilada como variedades ambas del régimen abierto, Vid. *supra* nota nº 9

³⁸ Sobre otras formas de llegar al régimen abierto sin estar clasificado en tercer grado, Vid., *supra* nota nº 8.

³⁹ Dice el artículo 63 de la Ley Orgánica General Penitenciaria:

“La clasificación debe tomar en cuenta no sólo la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, sino también la duración de la pena y medidas penales en su caso, el medio al que probablemente retornará y los recursos,

Estos criterios se agrupan en dos : *los personales y los penitenciarios*. Entre los penitenciarios encontramos el historial delictivo y la duración de las penas. Entre las personales, el historial individual, el historial familiar, el historial social, el medio social al que retorne el preso, los recursos, facilidades o dificultades existentes en cada caso para el éxito de la intervención, la personalidad, los rasgos directamente relacionados con la actividad delictiva, el tipo criminológico, la capacidad criminal y la adaptabilidad social.

Esta configuración de la clasificación, que en la teoría parece correcta, en la práctica es ciertamente cuestionable y supone cierta inseguridad jurídica. Y la supone principalmente por dos razones: en primer lugar, porque la multiplicidad y combinación de criterios pragmáticos y científicos, no todos concretos o precisos por su contenido y algunos de ellos interpretados mediante operaciones abiertas a la diversidad de corrientes científicas, no reúnen la exactitud deseada. En segundo lugar, porque el limitado número de expertos en estas materias y el elevado número de presos en las cárceles, impide un conocimiento integral de los mismos. Esto da lugar, como dice Alarcón Bravo⁴⁰, a que “la atribución del tercer grado no venga determinada en la norma jurídica a través de la concurrencia de una serie de requisitos precisos por su contenido y número, sino a través de operaciones lógicas o científicas cuya indeterminación sólo se puede corregir con la buena formación

facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento”.

El artículo 64.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria establece:

“Una vez recaída sentencia condenatoria, se completará la información anterior con un estudio científico de la personalidad del observado, formulando en base a dichos estudios e informaciones una determinación del tipo criminológico, un diagnóstico de la capacidad criminal y de adaptabilidad social (...)”.

Por último el artículo 65.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria dice:

“La progresión en el tratamiento dependerá de la modificación de aquellos sectores o rasgos de la personalidad directamente relacionados con la actividad delictiva; se manifestará en la conducta global del interno, y entrañará un acrecentamiento de la confianza depositada en el mismo y la atribución de responsabilidad, cada vez más importantes, que implicarán una mayor libertad”.

⁴⁰ ALARCON BRAVO, Jesús (1988): *op., cit.*, pág. 21.

psicológica, sociológica y criminológica, y la experiencia, pero también está inevitablemente abierta, a la diversidad de las corrientes científicas y a su evolución”.

Soy consciente de que la apreciación de estas variables en su justa medida es una tarea harto difícil en las circunstancias en las que se encuentran las prisiones españolas hoy en día. Sin embargo, asociar de forma exclusiva, como hace en la práctica la Administración penitenciaria, las circunstancias “conducta en la prisión o periodo de condena”, por ejemplo, a la “capacidad para llevar a cabo una vida en semilibertad” y hacer depender de dichas circunstancias la clasificación en tercer grado, me parece incongruente. Es cierto que las circunstancias penitenciarias han de ser tenidas en cuenta, pero no de una forma tan absoluta como lo hace con frecuencia la Administración, ocurre lo mismo en el caso de los permisos penitenciarios⁴¹ donde a menudo el precepto “no tener mala conducta” se asocia indefectiblemente a las sanciones e infracciones disciplinarias, a las “sanciones sin cancelar”. Es preciso completar dichas circunstancias con las características personales, entendiendo éstas como complementarias y no como excluyentes. Por tanto, no se trata sólo de la diversidad de corrientes científicas respecto de la interpretación de los criterios psicológicos, sociológicos o criminológicos, que hemos de tener en cuenta cuando hablamos de las “circunstancias personales y penitenciarias”, ni de la falta de profesionales y la masificación de las prisiones, sino que es preciso, además, un cambio de mentalidad y de estrategia en la política criminal tendente a potenciar, de verdad, el tercer grado.

Si difícil resulta valorar “las circunstancias personales y penitenciarias” como variables de clasificación respecto del tercer grado, lo que resulta de imposible cuantificación o comprensión, ya que ni la Ley ni el Reglamento lo clarifican, es el criterio de capacitación para el acceso al régimen abierto de la expresión “estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad”, que también se repite en el artículo 74.2 del Reglamento Penitenciario al establecer que el régimen abierto, se aplica a los presos clasificados en tercer grado que “puedan continuar su tratamiento en régimen de semilibertad”. La valoración de

⁴¹ Vid al respecto el interesante trabajo de MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (2002): *Los permisos ordinarios de salida: Régimen Jurídico y realidad*. Edit. Edisofer, Madrid, pág. 34 y ss.

la capacidad de adecuación al régimen de semilibertad, antes de acceder a él, puede hacer poco fiable cualquier pronóstico futuro si no se fijan previamente ciertos parámetros. Es tarea obligada de la Administración penitenciaria pues, trabajar de forma que se consiga potenciar el aspecto formativo-laboral que permita al preso cierta estabilidad y autonomía económica, que se incremente el nivel de apoyo del grupo social, ya sea la familia o alguna institución de acogida para facilitar el tratamiento, bien sea médico o psicológico, de posibles patologías y se trate en definitiva de que el preso haga uso de su libertad sin cometer nuevos delitos. Por eso, *el apoyo ha de ser para que el interno cumpla estas condiciones, no esperar a que las cumpla para clasificarle en tercer grado*, porque el cumplimiento de estas condiciones supone una determinación en los requisitos de acceso y aporta seguridad jurídica, en tanto que si se dieran, procedería la clasificación en tercer grado sin necesidad de más valoraciones.

Por otra parte, estos criterios de clasificación determinan, además, el establecimiento cuyo régimen es más adecuado al tratamiento que se haya señalado para el preso⁴². Pero nada parece reflejarse en el articulado sobre los criterios de selección concretos para los clasificados en tercer grado respecto de los establecimientos abiertos existentes. No se explicita con claridad quienes pueden ir a los Centros de Inserción Social o quienes a las Secciones abiertas, únicamente, y de forma soslayada, al hablar de las Unidades Dependientes se alude al perfil específico que ha de tener cada preso respecto de la actividad puntual que en ellas se desarrolle⁴³. El tema precisa, sin duda, una revisión normativa clarificadora.

⁴² En el artículo Art. 102 del Reglamento Penitenciario del 96 puede leerse:

“1.- Para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, que determinará el destino al Establecimiento cuyo régimen sea más adecuado para el tratamiento que se le haya señalado y, en su caso, al grupo o sección más idónea dentro de aquel”.

En el mismo sentido, el artículo 63 de la Ley Orgánica General Penitenciaria dice:

“Para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, destinándose al establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado, y, en su caso, al grupo o sección más idóneo dentro de aquel”.

⁴³ Establece el artículo 167.1 respecto de las Unidades Dependiente:

b) *Especial referencia al modelo de ejecución flexible.*

Si los artículos 100 y 101⁴⁴ del Reglamento Penitenciario disponen que tras el ingreso en un establecimiento penitenciario se ha de proceder a la clasificación de los presos en grados, siendo el tercero aquel en el que las medidas de control y seguridad son menos estrictas y se corresponden con el régimen abierto en cualquiera de sus clases, la clasificación en tercer grado supone, en condiciones normales, su ejecución respecto de cualquiera de estas modalidades: Secciones Abiertas, Centros de Inserción Social, Unidades Dependientes (en las que se incluyen las Unidades Dependientes para madres con hijos menores de tres años⁴⁵) o Unidades Extrapenitenciarias.

Sin embargo, existe la posibilidad de adoptar un modelo de ejecución individualizada en el que se combinan aspectos de los distintos grados que señala la legislación. Así lo dice el artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario: “No obstante, con el fin de hacer el sistema más flexible, el Equipo Técnico podrá proponer a la Junta de Tratamiento que, respecto de cada penado, se adopte un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada

“La selección de los internos que hayan de ser destinados a una Unidad Dependiente se llevará a cabo por la Junta de Tratamiento, atendiendo a los criterios generales para la clasificación en tercer grado y a los perfiles preferentes existentes en cada una de ellas”

⁴⁴ El artículo 100 Reglamento Penitenciario del 96 puede leerse:

“1.-(...) tras el ingreso de los penados deberán ser clasificados en grados. Los grados serán nominados correlativamente, de manera que el primero se corresponda con un régimen en el que las medidas de control y seguridad serán más estrictas, el segundo con el régimen ordinario y el tercero con el régimen abierto.

Asimismo, el artículo 101 Reglamento Penitenciario dice:

“2.- El tercer grado determina la aplicación del régimen abierto en cualquiera de sus modalidades.”

⁴⁵ No se deben confundir las Unidades de madres, que son departamentos especiales dentro de los establecimientos penitenciarios ordinarios, con las Unidades Dependientes para madres con hijos, que son Unidades Dependientes ubicadas en el medio social libre, para mujeres con hijos menores de tres años clasificadas en tercer grado (Art. 180 Reglamento Penitenciario). Vid, al respecto, RIOS MARTIN, Julián Carlos (1999): *op., cit.,*. Edit. Cáritas,. Madrid, pág. 49.

uno de los mencionados grados, siempre y cuando la medida se fundamente en un programa específico de tratamiento que de otra manera no pueda ser ejecutado. Esta medida excepcional necesitará la ulterior aprobación del Juez de Vigilancia Penitenciaria correspondiente, sin perjuicio de su inminente ejecutividad”.

De este modo, en la práctica, puede plantearse el caso de un preso clasificado en tercer grado en un Centro de Inserción Social, al que se le apliquen, por ejemplo, elementos de vida del primer o del segundo grado, como el aislamiento o la restricción de permisos y salidas. Analicémoslo.

A propuesta del Equipo Técnico, la Junta de Tratamiento puede diseñar un *modelo de ejecución flexible*⁴⁶, siempre que se base en un programa específico de tratamiento que no pueda ejecutarse de otro modo, y sin perjuicio de que se pueda aplicar de inmediato y sea aprobado posteriormente por el Juez de Vigilancia Penitenciaria. Esta flexibilidad en los regímenes de vida de los distintos grados que propugna como novedad el Reglamento, a priori se presenta de forma no muy pacífica y, aunque algún autor entiende que puede ser beneficiosa⁴⁷, hemos de ser cautos a la hora de hacer valoraciones.

⁴⁶ Respecto de esta flexibilidad es interesante reseñar lo que establece la Instrucción 20/1996 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias: “La actividad de clasificación de los penados constituye en nuestro Ordenamiento penitenciario el presupuesto para llevar a efecto la propia ejecución, al tiempo que define el marco jurídico y regimental en que ha de tener lugar el tratamiento resocializador que posibilita su fin último a la pena. No puede nunca perderse de vista la relación biunívoca que entre sí guardan clasificación y tratamiento. El grado de tratamiento no es sólo función del conjunto de variables criminológicas, penales, personales y sociales que concurren en un momento dado en el interno sino también de los objetivos, estrategias y actividades que su programa de intervención demanda. El sistema de clasificación en grados debe aplicarse con flexibilidad necesaria en cada caso para no constituir un corsé de la intervención tratamental, sino muy al contrario, posibilitarla.”

⁴⁷ Vid. RODRIGUEZ ALONSO, Antonio (1997): *Lecciones de Derecho Penitenciario*, Edt. Comares, Granada, pág. 273. El autor entiende que siempre que se trate de utilizar medidas o aspectos regimentales de un grado superior en el programa que se venga aplicando a un penado clasificado en un grado inferior, no ha de presentar ninguna objeción. Pero yo entiendo que en tercer grado esta situación no se da, puesto que nunca se aplican medidas o aspectos regimentales del cuarto grado o libertad condicional, se aplican siempre aspectos regimentales de grados inferiores.

De momento, la Ley Orgánica General Penitenciaria establece claramente cuatro grados clasificatorios y no habla de este “*principio de flexibilidad*” que recoge el Reglamento. Ante tal situación caben dos posicionamientos posibles: como el Juez de Vigilancia Penitenciaria aprueba este “programa flexible de grados de tratamiento”, esa ya es una manera de salvaguardar mediante el control judicial la falla del principio de jerarquía normativa, argumento que carece de justificación jurídica, y la segunda opción, en mi opinión la opción más certera, es entender que, de acuerdo a la legislación actual, no procede establecer ningún régimen flexible cuando hablamos del tercer grado.

Más tajante incluso, pues lo hace extensible al resto de las clasificaciones, se muestra el Juez de Vigilancia Penitenciaria de Santander en el Auto de 9 de Octubre de 1996: “El artículo 100 del Reglamento Penitenciario vulnera el principio de legalidad porque la Ley Orgánica General Penitenciaria establece claramente cuatro grados de clasificación y no recoge el sistema flexible del Reglamento. En consecuencia, de acuerdo con esta legislación no cabe establecer regímenes intermedios o flexibles a pesar de su, sin duda, mayor bondad y relevancia práctica de cara a la reinserción. Ante una situación que así lo exija, el Centro Penitenciario podrá utilizar los medios coercitivos y sancionadores que permite la normativa y, en su caso, la regresión de grado del interno, pero no someter al mismo a un régimen no acorde con su clasificación ni siquiera por entender que se trata de una medida tratamental, pues el tratamiento es voluntario y no puede aplicarse en contra del interno”.

En el tercer grado rara vez esta “flexibilidad” beneficia al preso, más bien, al aplicarse tal principio a menudo se adoptan medidas regimentales de grados inferiores, segundo o primero, pero no así las del grado superior que es el de libertad condicional. Luego puede concluirse que este “principio de flexibilidad” es ciertamente cuestionable, máxime si se circunscribe al ámbito del tercer grado.

c) *La Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio, sobre el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.*

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 7/2003, de reforma del Código Penal para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, y

atendiendo a los cambios que tienen lugar tanto en el artículo 36 del propio Código Penal⁴⁸, como en el artículo 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria⁴⁹, se produce una significativa modificación en los

⁴⁸ La Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, modifica el artículo 36 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, que queda redactado de la siguiente forma:

“Artículo 36.2: “Cuando la duración de la pena de prisión impuesta sea superior a cinco años, la clasificación del condenado en tercer grado de tratamiento penitenciario no podrá ejecutarse hasta el cumplimiento de la mitad de la pena impuesta. El Juez de Vigilancia Penitenciaria, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción social y valorando, en su caso, las circunstancias personales del reo y la evolución del tratamiento reeducador, cuando no se trate de delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II de este Código o cometidos en el seno de organizaciones criminales, podrá acordar razonadamente, oídos el Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las demás partes, la aplicación del régimen general de cumplimiento”.

⁴⁹ Dicha Ley Orgánica también modifica la Ley Orgánica 1/1979 de 26 de Septiembre General Penitenciaria, introduciendo dos nuevos apartados en su artículo 72, el 5 y el 6:

“5. La clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en Orden a restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, a efectos de valorar la responsabilidad civil que le correspondiera; las garantías que permitan asegurar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y, en su caso, el daño o entorpecimiento producido al servicio público, así como la naturaleza de los daños y perjuicios causados del delito, el número de perjudicados y condición.

Singularmente, se aplicará esta norma cuando el interno hubiera sido condenado por la comisión de alguno de los siguientes delitos:

- a) Delitos contra el patrimonio y contra el Orden socioeconómico que hubieran revestido notoria gravedad y hubieran perjudicado a una generalidad de personas.
- b) Delitos contra los derechos de los trabajadores
- c) Delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social.
- d) Delitos contra la Administración Pública comprendidos en los capítulos V al IX del título XIX del libro II del Código Penal.

6. Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, requerirá además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además, hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura o procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para

requisitos que han de converger para que un penado pueda ser clasificado en tercer grado. Veámoslo.

“Periodo de seguridad” y clasificación.

El nuevo artículo 36 del Código Penal en su apartado segundo instauro el llamado “*periodo de seguridad*”. Este periodo, desconocido para nosotros desde la promulgación de la legislación penitenciaria post-constitucional, básicamente implica que en los supuestos en los que el penado cumpla una pena de más de cinco años, será requisito necesario que tenga extinguida la mitad de la condena para ser clasificado en tercer grado. Es decir, la posibilidad de clasificar a un penado en tercer grado queda limitada al cumplimiento de la mitad de la pena cuando ésta supere los cinco años. No obstante, y según el mismo artículo, el Juez de Vigilancia Penitenciaria, previo pronóstico individualizado y favorable de reinserción del penado y atendiendo tanto a la evolución tratamental como a las circunstancias personales del mismo, puede estimar que tal obligación sea inaplicable, es decir, que se establezca directamente el régimen general de cumplimiento. Pero siempre que sean oídos el Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las demás partes, y no se trate de delitos cometidos en el seno de organizaciones delictivas o delitos de terrorismo. Tan novedoso precepto plantea algunas cuestiones dignas de análisis:

1. Existe una evidente discrepancia, si hablamos de “penas superiores a cinco años”, entre lo que promulga el nuevo art. 36.2 del Código Penal y lo referido en la Instrucción 9/2003 sobre "Indicaciones para la adecuación del procedimiento de actuación de las Juntas de Tratamiento a las modificaciones normativas introducidas por la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas⁵⁰”.

impedirla actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades.”

⁵⁰ Vid. al respecto www.fiscalia.org.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en la Instrucción 9/2003, establece como penas susceptibles del período de seguridad "las superiores a cinco años o varias que sumadas aritméticamente o refundidas excedan de esta duración con independencia de que éstas vengan impuestas en una o varias causas o procedimientos (...)". Sin embargo, el art. 36.2 CP al afirmar: "cuando la duración de la pena de prisión impuesta sea superior a cinco años la clasificación del condenado en tercer grado de tratamiento penitenciario no podrá ejecutarse hasta el cumplimiento de la mitad de la pena impuesta", establece el término "pena" como una entidad individualizada y proporcional al ilícito penal. Entonces, ¿nos estamos refiriendo a las penas consideradas individualmente, o a la condena total siempre que el cómputo de las penas que la integran sea superior a cinco años, aunque consideradas individualmente sean inferiores?

Parece que, atendiendo al principio de legalidad, la respuesta es, a mi juicio, clara. El Código Penal no establece una interpretación extensiva del término "pena" al que sea susceptible conferir un contenido genérico de acumulación de penas inferiores a cinco años. Además, una Instrucción de un órgano administrativo no puede crear nuevos aspectos punitivos respecto de una norma de rango superior. Gráficamente ilustra el problema Ríos Martín⁵¹ cuando afirma: "De forma que si una persona está condenada a cinco penas de cuatro años, no es aplicable el período de seguridad, pues es distinto la "pena" -cuatro años- que la condena, que en este caso sería de veinte años. Como el artículo 36.2 habla de penas, y la del ejemplo es de cuatro años, podría aplicarse el régimen general de cumplimiento"

2. Tanto la Instrucción 9/2003 como el informe que redactó el Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley 7/2003, justifican la aplicación retroactiva del periodo de seguridad, artículo 36.2 del Código Penal, para aquellas personas que cumplan pena de prisión y que aún no estén clasificadas en tercer grado. Puede que

⁵¹ RIOS MARTÍN, Julián Carlos (2003): "Reflexiones sobre la Ley 7/2003: el incremento de la violencia punitiva" en *Cuadernos de Derecho Penitenciario*, nº 11, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, págs 15 y ss.

jurídicamente esta posición sea justificable, pero en mi opinión, existen argumentos para afirmar que debe ser la contraria la correcta⁵².

Primero porque la Disposición Transitoria Única de la Ley 7/2003 confiere la retroactividad respecto de la clasificación en tercer grado exclusivamente a los artículos 72.5 y 72.6. Es decir, la norma tiene un contenido concreto, dice lo que dice, además no puede permitirse que aquellos que intervienen en la fase de ejecución hagan una interpretación extensiva de la misma. Si la Disposición Transitoria Única no hace mención expresa al art. 36.2, que es el que regula el período de seguridad; no cabe, por tanto, la retroactividad.

Segundo porque el artículo 9.3 de la Constitución establece la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, y para un preso que se encuentra cumpliendo una pena de prisión con la seguridad jurídica que genera la legalidad concreta del momento concreto en cuanto a la clasificación en tercer grado, la aplicación retroactiva del período de seguridad supone una falta de seguridad jurídica y, por ende, un perjuicio. Esto es, la imposibilidad de acceder al régimen abierto en un tiempo delimitado que al comenzar el cumplimiento y el tratamiento individualizado no existía, supone un claro y grave daño.

Porque no sólo se tiene derecho a saber si en un momento puntual en el tiempo una determinada conducta es delictiva o no, y de serlo qué consecuencia jurídica conlleva, sino cómo y en qué condiciones va a ejecutarse.

Y tercero porque, aunque el informe del Consejo General del Poder Judicial reconoce que se trata de una “retroactividad impropia”, introducir una clase nueva de irretroactividad, “distinta” de la auténtica, supone la creación de una nueva categoría de irretroactividad de dudosa justificación.

Pero es que además, la aplicación del período de seguridad plantea a la vez otras cuestiones interesantes, por ejemplo:

⁵² Una reflexión más profunda sobre esta problemática puede encontrarse en RIOS MARTÍN, Julián Carlos (2003): *ibid*, págs 17 y ss. Vid. también en este sentido el Auto de 14 de enero de 2004 del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 3 de Madrid.

- Es una medida en gran parte demagógica pues, como muestra el gráfico que se presenta a continuación, son pocos los presos que acceden al tercer grado del total de penados y poquísimos los que acceden al tercer grado inicialmente.

Cuadro I
Evolución penados clasificados en tercer grado desde 1995. Elaboración propia.
Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

AÑO	Total Penados*	Total penados en tercer grado	Total penados en tercer grado sin la cuarta parte cumplida
1995	30.012	13,5%	3,2%
1996	28.318	13,4%	2,1%
1997	26.428	12,4%	2,5%
1998	27.433	11,8%	1,9%
1999	28.669	11,9%	1,7%
2000	29.323	12,1%	1,5%
2001	30.390	12,0%	1,6%
2002	32.382	12,5%	1,5%
2003	42.744	11,9%	1,7%

*No incluidos los penados con alguna responsabilidad preventiva ni los arrestos de fin de semana.

- Además, ¿porqué emplear el corte en cinco años y no en ocho?. La enmienda número 59 presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Catalán apuntó, en ese mismo sentido, la necesidad de elevar el límite al afirmar: “En la medida que el artículo contiene una institución novedosa en nuestro Derecho Penal y Penitenciario, debe considerarse la cautela suficiente a fin de que, de su aplicación, no se produzcan efectos no deseados. Asimismo, la ampliación es necesaria ya que la realidad penitenciaria nos muestra que los condenados a más de cinco años de reclusión son una mayoría de los penados, y, en muchas ocasiones, no se utiliza la violencia en la comisión del delito”⁵³.

Luego el establecer el límite en cinco años, parece instrumentar una medida que, como efecto colateral, afectará masivamente a la mayoría de los penados y no sólo como respuesta a aquellos que cometieron delitos especialmente violentos. Supondrá, en definitiva, la restricción del acceso al tercer grado a una gran mayoría de los mismos.

Todas estas modificaciones a su vez traerán serias consecuencias:

⁵³ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales: op., cit.*, págs. 46 y ss.

A) La primera cuestión es de suma importancia, porque con la aparición de esta nueva figura, el sistema de individualización científica separado en grados que recoge el artículo 72 de la Ley General Penitenciaria, y que está caracterizado indudablemente por la flexibilidad y la superación del “progresismo objetivista”, o aquel que exigía que el penado estuviera un tiempo determinado en cada fase de cumplimiento, se ha resentido considerablemente. Y no sólo ha sido así, sino que ha supuesto una seria regresión a épocas pretéritas que parecían ya superadas, puesto que la obligación de permanecer “mitades de condena” en un periodo concreto, recuerda el periodo intermedio que fundamentó el sistema progresivo instaurado por el Real Decreto de 3 de julio de 1901, o incluso, como veremos más adelante, los periodos de trabajo en común o régimen de vida mixto de la época de Montesinos.

Es cierto que nunca hemos tenido un sistema puro de individualización científica⁵⁴, toda vez que siempre se ha exigido para estar en el último grado, libertad condicional, estar en el anterior, en tercer grado. Pero el recuperar del baúl de la historia una figura como ésta, tiene además un peligro añadido, cual es que, a través de estos rigorismos, se deje sin sentido el modelo instituido por la Ley Orgánica General Penitenciaria. Así lo expresó la enmienda número 7 presentada al respecto del tema en el Congreso, por el Grupo Mixto⁵⁵: “La introducción de un nuevo apartado 2 en el artículo 36 del Código Penal, instituyendo un periodo de seguridad, constituiría un paso definitivo en el proceso de liquidación del modelo instituido por la Ley General Penitenciaria, una de las leyes penitenciarias más humanas del mundo pero que ha sido sometida a un acoso constante, hasta conseguir que el estado español se sitúe a la cabeza de las tasas de encarcelamiento en Europa occidental. De prosperar la propuesta del Gobierno, la custodia e inocuación de reclusos se erigirán en los objetivos principales de unas prisiones, indefectiblemente hacinadas, en las que agoniza, falto de recursos y organización adecuada, un tratamiento realmente individualizado.”

⁵⁴ Vid. CONSEJO GENERAL DE PODER JUDICIAL, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas*, págs. 9-11.

⁵⁵ Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Seria A (Proyectos de Ley), núm. 129-8, cit., pág.29.

B) Por otra parte y en segundo lugar, cabe afirmar que, como la Ley 7/2003 supone una reforma estructural del tercer grado, el forzado reajuste del resto de la legislación penitenciaria con respecto al mismo tiene, a su vez, importantes consecuencias. La primera es que el principio de individualización científica separado en grados, por el que un penado puede ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional, sin tener que pasar previamente por los que le preceden, es factible como tal sólo en los casos de penas inferiores a cinco años. Para el resto se precisa dispensa. La segunda es que la nueva regulación deja sin apenas sentido la previsión del artículo 104.3⁵⁶ del Reglamento Penitenciario, la que alude a las variables que han de tenerse en cuenta en los supuestos de clasificación en tercer grado de aquellos presos que no tengan cumplida la cuarta parte de la condena, que sólo será viable cuando el Juez de Vigilancia Penitenciaria haya dispensado la aplicación del periodo de seguridad, o para aquellos condenados a penas menores de cinco años.

Todo esto no debe extrañarnos. Esta reforma parece hallar su justificación en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2003:

“Como ha señalado autorizada doctrina penal, el mayor freno de los delitos no es la dureza de las penas, sino su infalibilidad, de modo que la certeza de un castigo, aunque éste sea moderado, surtirá más efecto que el temor de otro más severo unido a la esperanza de su impunidad o de su incumplimiento”

Lo que ocurre es que la cita, inconfundible la pluma del Marques de Beccaria, no es exacta y ni mucho menos tiene este sentido, sino que textualmente dice:

“No es la crueldad de las penas uno de los más grandes frenos de los delitos, sino la infalibilidad de ellas, y por consiguiente la vigilancia

⁵⁶ Artículo 104.3 del Reglamento Penitenciario: “Para que un interno que no tenga extinguida la cuarta parte de la condena o condenas pueda ser propuesto para el tercer grado, deberá transcurrir el tiempo suficiente para obtener un adecuado conocimiento del mismo y concurrir, favorablemente calificadas, las variables intervinientes en el proceso de clasificación penitenciaria, enumeradas en el artículo 102, valorándose especialmente, el historial delictivo y la integración social del penado”.

de los magistrados, y aquélla severidad inexorable del juez, que para ser virtud útil, debe estar acompañada de una legislación suave. La certidumbre del castigo aunque moderado, hará siempre mayor impresión que el temor de otro más terrible, unido con la esperanza de la impunidad⁵⁷”.

De modo que, basándose en una cita que originariamente se refiere a la infalibilidad de la imposición de la condena, se quiere asentar una reforma que no sólo endurece la cuantía de las penas sino, y lo que a mi juicio es más grave, el régimen de su cumplimiento.

Los delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales.

El nuevo artículo 72.6 de la Ley General Penitenciaria establece, para la clasificación en tercer grado de los condenadas por delitos de terrorismo de la sección 2ª del capítulo V del Título XXII, o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, además de haber cumplido indefectiblemente el periodo de seguridad, los siguientes requisitos:

- El mostrar signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas.

- El colaborar activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista; bien para atenuar los efectos de su delito, o para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, bien para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido, o con las que haya colaborado.

Estas circunstancias han de acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de las actividades delictivas, de abandono de la violencia y, además, de una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito. También se acreditarán mediante los Informes Técnicos que

⁵⁷ Vid. BECCARIA, Cesare (1986): *“De los delitos y las penas”*, traducida por José Antonio de las Casas, edición moderna de Juan Antonio Deval, edit. Alianza, Madrid, págs. 71 y ss.

justifiquen que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista, del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean, así como su colaboración con las autoridades.

Con esta reforma se da entrada claramente a la figura de la *delación*⁵⁸. Es cierto que la colaboración de este tipo de delincuentes con la Justicia ha tenido cierto reflejo en el ámbito penal, basta con recordar la rebaja punitiva que contempla el artículo 579 del Código Penal⁵⁹, pero ahora se exige abiertamente la delación para poder recibir a cambio un tercer grado. Es decir, parece que se autoriza a que cierto “trapicheo” entre a formar parte de la ejecución penal y del tratamiento penitenciario. Eso sin tener en cuenta que, frecuentemente, los criterios a valorar, “colaborar activamente con las autoridades para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista; bien para atenuar los efectos de su delito, o para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, bien para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido”, se encuentran fuera del ámbito estrictamente penitenciario, lo que exige que las Juntas de Tratamiento, colapsadas ya por un ingente volumen de trabajo diario, tengan que entrar a valorar y comprobar esa colaboración con las autoridades policiales y judiciales que se exige.

Y llegados a este punto cabe preguntarse, ¿era necesaria esta modificación, este cambio legislativo para evitar la obtención del tercer grado inicialmente a los condenados por estos delitos?. En puridad, la Ley Orgánica Penitenciaria no garantiza la inaplicación del tercer grado inicial a los condenados por delitos graves, pues, evidentemente, este no es su sentir, basado en la resocialización sin excepciones. La obtención del tercer grado de tratamiento se basa en un pronóstico individualizado *en atención a la persona, no en atención al delito*. Por supuesto que hay

⁵⁸ La aparición de la delación, en esta reforma, esta basada en una incorrecta acepción del art. 6 de la decisión marco de la UE de 13 de junio de 2002 sobre terrorismo. Este artículo no condiciona la libertad a la delación, sino que obliga a prever en las legislaciones la figura del arrepentido y a tener en cuenta la colaboración activa para la determinación de la pena a imponer. Por eso la decisión de la UE lo refiere al momento posterior a la detención y hasta la imposición de la sentencia.

⁵⁹ Este precepto contempla una rebaja punitiva, pero su antecesor, el artículo 57 bis b) del Código derogado establecía la posibilidad de la remisión total de la pena.

que exigir el arrepentimiento, pero ¿puede exigirse inexcusablemente la delación?, ¿qué pasa cuando la colaboración es imposible porque se han perdido las conexiones con los miembros de la organización?, ¿y si por delatar a los integrantes de la banda se pone en peligro la propia vida? Entiendo que esta exigencia va en contra del principio básico de resocialización inspirador, no lo olvidemos, de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Una solución desacertada, por tanto, la que ha escogido el legislador. Desacertada y oscura, sobre todo por la falta de claridad conceptual, pues si bien se explica claramente, por ejemplo, qué se entiende por delitos de terrorismo, haciéndose remisión expresa a la sección 2ª del capítulo V del Título XXII del Libro II del Código Penal, no se hace mención alguna a lo que ha de entenderse por “organizaciones criminales”, con lo que una vez más planea en la legislación, la peligrosa sombra de los conceptos jurídicos indeterminados.

Respecto de la responsabilidad civil

Otra novedad en esta ley son las consideraciones que el legislador ha tenido para con las víctimas. No sólo a la hora de exigir la petición expresa de perdón a las mismas, sino a la de asegurar la compensación económica que pudieran corresponderles. Aunque según afirma Ríos Martín⁶⁰, “La cuestión a reflexionar radica en valorar si esta reforma penal se encuadra en una política global de atención a las víctimas, o se hace dentro de un marco en el que subyace la idea retributiva/vindictiva y se trata exclusivamente de un brindis al sol”. Lo cierto es que, como nuevo requisito para poder clasificar o progresar a tercer grado a un penado, con independencia de que la pena de prisión sea superior o inferior a cinco años, se exige ahora al interno que haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito. Para ello, el artículo 72.5 de la Ley General Penitenciaria establece, ahora, varios requisitos:

“La clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en

⁶⁰ Vid. al respecto RÍOS MARTÍN, Julián Carlos (2003): *op., cit.*, pág. 20.

Orden a restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, a efectos de valorar la responsabilidad civil que le correspondiera; las garantías que permitan asegurar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y, en su caso, el daño o entorpecimiento producido al servicio público, así como la naturaleza de los daños y perjuicios causados del delito, el número de perjudicados y condición.

Singularmente, se aplicará esta norma cuando el interno hubiera sido condenado por la comisión de alguno de los siguientes delitos:

- a) Delitos contra el patrimonio y contra el Orden socioeconómico que hubieran revestido notoria gravedad y hubieran perjudicado a una generalidad de personas.
- b) Delitos contra los derechos de los trabajadores
- c) Delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social.
- d) Delitos contra la Administración Pública comprendidos en los capítulos V al IX del título XIX del libro II del Código Penal.”

La redacción del precepto es, sin duda, oscura. Una lectura apresurada del mandato parece dar a entender que el acceso al tercer grado sólo es factible para aquellos que puedan hacer frente a la responsabilidad civil, toda vez que taxativamente se exige que “el penado haya satisfecho la responsabilidad civil”. Sin embargo, en una lectura más pausada, no parece que sea absolutamente necesaria la efectiva indemnización, en cuanto el propio artículo, de forma un tanto confusa, a continuación parece ofrecer una serie de criterios que relativizan la exigencia de una satisfacción efectiva de la responsabilidad civil. Sobre todo ello, es preciso hacer algunas consideraciones:

- No se puede exigir sin paliativos una efectiva indemnización, eso supondría la prisión por deudas. En este sentido, el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley 7/2003, señala que “la concesión de la libertad condicional y del tercer grado no se pueden condicionar al pago de la indemnización, toda vez que la vía de apremio de la que disponen los tribunales constituye suficiente garantía para la reparación del daño.” Luego lo que ha de valorarse es el esfuerzo del penado por reparar el daño causado o, como también afirma

el Informe del Consejo General del Poder Judicial, “una colaboración activa del penado en esa reparación y no una meramente inactiva como sujeto pasivo de investigación patrimonial”.

- Tampoco sería de recibo, por ejemplo, que a una persona efectivamente insolvente se le pueda negar el tercer grado por el hecho de que las perspectivas de futuro no permitan prever posibilidades de satisfacer la indemnización, sería discriminatorio y además iría en contra del principio de resocialización. Por supuesto que hay una deuda que el sujeto ha de satisfacer hasta que no prescriba. Y si el condenado en un futuro tiene medios, tendrá que satisfacerla y habrán de promoverse todos los mecanismos de control para que así sea. Lo que no se puede es establecer una discriminación a priori, en atención a las perspectivas de futuro.

Personalmente creo que en el artículo se mezclan aspectos muy diversos sobre el tema, o quizá el legislador no se expresa bien. La responsabilidad civil no se puede establecer como requisito para la concesión del tercer grado. Si el penado ha de pagar, y durante el tiempo que esa deuda esté vigente, han de establecerse todos los mecanismos para el control de los bienes del sujeto. En cuanto a su actitud y su comportamiento, éstos han de ser tenidos en cuenta a la hora de valorar si el sujeto merece o no el tercer grado y no sería factible, de acuerdo con la regulación general del tercer grado, denegarlo si hay constancia de que el penado oculta sus bienes con el fin de eludir su responsabilidad civil.

Por otra parte, la forma de proceder a la hora de acreditar todas estas circunstancias deberá ser, según establece la Instrucción 9/2003 sobre las “Indicaciones para la adecuación de las Juntas de Tratamiento a las modificaciones normativas introducidas por la Ley Orgánica 7/2003, la siguiente:

- Para el criterio, llamémosle objetivo, “del pago efectivo de la responsabilidad”, será necesario confirmar ante el Tribunal Sentenciador tal cumplimiento. O la declaración de insolvencia del penado en sentencia condenatoria, para lo que se solicitará del mismo el Informe correspondiente, o una copia de la pieza de responsabilidad civil.

- En el caso de los criterios valorativos sobre el comportamiento post-delictual del preso, éstos serán conocidos y ponderados por el Juez de Vigilancia Penitenciaria asumiendo, en virtud del artículo 76.2 a), las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales Sentenciadores.

- En los supuestos expresamente previstos en el número 72.5 de la Ley Orgánica General Penitenciaria -delitos patrimoniales de notoria gravedad y perjuicio a generalidad de personas, contra los derechos de los trabajadores, contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social y contra la Administración Pública comprendidos en los capítulos V al IX del Título XIX del libro II del Código Penal-, y según la Instrucción 9/2003, será preceptiva para la formulación de propuesta de tercer grado, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil, o exista informe judicial que acredite que el mismo se encuentra en condiciones de hacerlo por la existencia de aval, o por cualquier otra fórmula considerada suficiente por el Tribunal.

Respecto del procedimiento de tramitación, la Instrucción 9/2003 establece que en todas las propuestas de tercer grado habrá de adjuntarse la copia del “fallo” de las Sentencias el penado esté cumpliendo. En el caso de que en alguna de ellas venga impuesta la responsabilidad civil, se recabará del Tribunal Sentenciador la pieza de responsabilidad civil o informe que acredite la satisfacción, o no, de la misma. Si el penado no ha satisfecho aún la responsabilidad civil impuesta, o ha sido declarado insolvente en la sentencia, la Junta de Tratamiento valorará la actitud y el comportamiento del interno en pro de resarcir el daño ocasionado por el delito, debiendo previamente elaborar Informe para saber si el penado se encuentra en disposición de hacerlo, y las condiciones que acepta para que ello se lleve a cabo. Este Informe, relativo a los aspectos del comportamiento postdelictual del interno, se remitirá, antes de formular propuesta de tercer grado, al Juez de Vigilancia Penitenciaria solicitando el pronunciamiento sobre si, a la vista del mismo, resulta satisfactorio el comportamiento y disposición del penado para hacer frente a su responsabilidad civil de forma que posibilite una propuesta de tercer grado. Dicho pronunciamiento deberá adjuntarse, en su momento, a la propuesta de tercer grado.

Sobre el procedimiento de tramitación también creo conveniente hacer un breve comentario.

La valoración por parte del Juez de Vigilancia de la idoneidad de la promesa o actitud de reparación del penado, como paso intermedio, causa dilaciones temporales que le perjudican. Esa valoración debería llevarse a cabo directamente por las Juntas de Tratamiento y, una vez aprobado o denegada la clasificación en tercer grado, el Juez de Vigilancia podría intervenir señalando la idoneidad, o no, de las promesas o garantías en pro de la satisfacción de la responsabilidad civil. En este momento, considero, es cuando se tiene que valorar si la promesa o la disposición del penado de satisfacer la responsabilidad civil es o no adecuada, no antes.

Finalmente, en caso de la negativa al pago de la responsabilidad civil, se exige la práctica de los trámites para hacer efectivo el embargo de los bienes. A estos efectos, se modifica el art. 989 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que ahora establece: “A efectos de ejecutar la responsabilidad civil derivada de delito o falta y sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los Jueces o Tribunales podrán encomendar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, en su caso a los organismos tributarios de las Haciendas Forales, las actuaciones de investigación patrimonial necesarias para poner de manifiesto las rentas y el patrimonio presente y los que vaya adquiriendo el condenado hasta tanto no se haya satisfecho la responsabilidad civil determinadas en la sentencia”.

d) *Revisión, progresión y regresión.*

Con carácter general, cada seis meses como máximo, aunque nada impide que sea antes, se ha de revisar la clasificación para progresar, mantener o regresar de grado a un preso⁶¹. En este lapso de tiempo

⁶¹ Establece el artículo 105 del Reglamento Penitenciario del 96:

“1.- Cada seis meses como máximo, los internos deberán ser estudiados individualmente para evaluar y reconsiderar, en su caso, todos los aspectos establecidos en el modelo individualizado de tratamiento al formular su propuesta de clasificación inicial.

2.- Cuando la Junta de Tratamiento no considere oportuno proponer al Centro Directivo cambio en el grado asignado, se notificará la decisión motivada al interno, que podrá solicitar la remisión del correspondiente informe al Centro Directivo para que resuelva lo procedente sobre el mantenimiento o el cambio de grado. La resolución del Centro Directivo se notificará al interno con indicación del derecho a acudir en vía recurso ante el Juez de Vigilancia.

pueden ocurrir dos cosas: que se considere la modificación de grado, o que no se considere. Si la Junta de Tratamiento, que es quien en primera instancia tiene esta potestad, *no considera la modificación del grado* y entiende que ha de mantenerse el que se estableció en su día, se le notificará la decisión motivada al preso que, en caso de desacuerdo con ella, podrá recurrir ante el Centro Directivo para que revise la resolución de la Junta de Tratamiento y resuelva lo procedente⁶². Esta nueva resolución del Centro Directivo también ha de ser notificada al preso para que, si lo estima procedente, acuda por vía de recurso al Juez de Vigilancia Penitenciaria. Si se reitera por segunda vez el mantenimiento, y el preso ya ha cumplido la mitad de la condena, éste puede solicitar que la próxima clasificación la realice la Central de Observación y Tratamiento⁶³.

Si la Junta de Tratamiento *considera la modificación del grado*, hará una propuesta al Centro Directivo, el cual puede resolver de acuerdo a lo establecido en la Junta, o en contra. En este supuesto, el preso puede acudir en vía de recurso al Juez de Vigilancia Penitenciaria. En todo caso, cualquier clasificación o progresión respecto del tercer grado ha de ser comunicada en el plazo de tres días al Ministerio Fiscal.

De la misma manera, cuando la Junta de Tratamiento considere que un penado al que le es aplicable el “periodo de seguridad” de conformidad con el artículo 36.2 del Código Penal, y no habiendo cumplido aún la mitad de la pena impuesta, se encuentre pese a ello en condiciones de acceder al tercer grado de tratamiento, podrá formular la

3.- Cuando la misma Junta reitere por segunda vez la clasificación de primer grado, el interno podrá solicitar que su próxima propuesta de clasificación se haga por la Central Penitenciaria de Observación. El mismo derecho le corresponderá cuando, encontrándose en segundo grado concurriendo la misma circunstancia, haya alcanzado la mitad del cumplimiento de la condena”.

⁶² Lo llamaremos recurso aunque no se trata de un recurso propiamente dicho, sino de la reclamación del preso para que el informe de la Junta sea remitido al Centro Directivo y éste resuelva lo procedente.

⁶³ Tras el cierre de la Central de Observación Penitenciaria de Madrid, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias dispone de un equipo técnico que se desplaza a los centros donde es requerido. Los criterios, más cuantitativos que cualitativos que emplea, la poca operatividad y altos costes que suponen estos desplazamientos, han hecho cuestionarse seriamente su eficacia. Vid. RIOS MARTIN, Julián Carlos (1999): *op., cit.*, pág. 58 y RODRIGUEZ ALONSO, Antonio (1997): *op., cit.*, pág. 280.

correspondiente propuesta al Centro Directivo condicionada a la posibilidad de que el Juez de Vigilancia acuerde, en su caso, la aplicación del “régimen general de cumplimiento”. A la recepción de dicha propuesta condicionada, el Centro Directivo adoptará una decisión sobre la aplicabilidad o no del tercer grado al interno, sometiendo, en su caso, a la aprobación del Juez de Vigilancia Penitenciaria, la posibilidad de aplicar al penado el régimen general de cumplimiento de forma previa a la adopción de resolución de tercer grado.

Aunque no es el momento de ahondar en ello, porque será objeto de análisis más detallado en epígrafes subsiguientes, y dado que me centraré exclusivamente en aquellos presos que son susceptibles de progresión a tercer grado, y de aquellos que estando en tercer grado son susceptibles de regresión, me parece conveniente dejar apuntados los problemas más significativos que conlleva la forma de proceder descrita:

1.- Respecto a los órganos intervinientes. El doble juego que se establece entre la Juntas de Tratamiento y el Centro Directivo, lejos de agilizar el procedimiento de clasificación parece dilatarlo y, a veces, hasta obstruirlo. Pensemos, por ejemplo, que la Junta de Tratamiento realiza una propuesta de tercer grado y el Centro Directivo resuelve el mantenimiento en segundo grado o viceversa. ¿Es posible pensar que los funcionarios del Centro Directivo pueden tener un conocimiento tal, que les permita valorar una proposición de progresión de grado más que los miembros de la Junta de Tratamiento, que se supone son los que más directamente conocen al preso? ¿Cuál es entonces la finalidad del Centro Directivo como “segunda instancia” respecto de la Administración penitenciaria?. Lo veremos más adelante.

Por otra parte, hemos visto, y eso es una modificación que ha introducido Reglamento Penitenciario del 96, que todas las resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado han de comunicarse al Ministerio Fiscal dentro de los tres días de su adopción para que, si lo estima conveniente interponga recurso ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria, ¿ qué clase de recurso, en qué plazo?. Imaginemos que el Fiscal no estima oportuno recurrirlo, ¿puede entonces el Juez de Vigilancia de oficio revisar la concesión del tercer grado?. Sobre ello volveremos.

2.- *Respecto al procedimiento.* La legislación penitenciaria no establece el procedimiento que debe llevar a cabo la Administración penitenciaria respecto de la clasificación en tercer grado, por tanto, no siempre establece el cauce de diálogo que ha de existir entre ella y el preso. ¿Podría aplicarse al caso, para paliar este déficit, el mismo procedimiento que se aplica respecto de cualquier ciudadano no-preso en sus relaciones con la Administración?, de aplicarse ¿cuál sería su repercusión?. También lo abordaremos luego.

Pero dejemos a parte estas cuestiones que serán tratadas con amplitud en el epígrafe siguiente, el dedicado al tercer grado, a sus conflictos y fricciones⁶⁴, y continuemos con el análisis del tema que ahora nos ocupa. Dice la legislación penitenciaria, que la *progresión de grado* depende de la modificación positiva de aquellos factores directamente relacionados con la actividad delictiva respecto a la personalidad del preso, que han de manifestarse en la conducta global del mismo en la prisión⁶⁵. Siendo esto así, en la práctica parece asociarse la modificación de la conducta delictiva a la conducta del preso en la cárcel. Esto es cuanto menos cuestionable⁶⁶, sobre todo si hablamos del tercer grado, y se ve claramente en la praxis penitenciaria. La fórmula

⁶⁴ Vid. *infra* pág. 64 y ss de este trabajo.

⁶⁵ Dice el artículo 106.2 del Reglamento Penitenciario del 96:

“La progresión en el grado de clasificación dependerá de la modificación positiva de aquellos factores directamente relacionados con la actividad delictiva, se manifestará en la conducta global del interno y entrañará un incremento de la confianza depositada en el mismo, que permitirá la atribución de responsabilidades más importantes que impliquen un mayor margen de libertad.”

⁶⁶ Vid. RIOS MARTÍN, Julián Carlos (1999): *op., cit;* pág. 59, donde afirma: “Parece cuestionable que la modificación de la personalidad delictiva se pueda deducir de la conducta en prisión. La realidad sociológica de la cárcel en nada es parecida a la vida social en libertad. De hecho existe una despersonalización y una desocialización del preso dentro de la institución penitenciaria que desautoriza la adopción precipitada de conclusiones obtenidas en el medio carcelario y su automática proyección en forma de pronóstico de vida en libertad. De tal manera que, aunque la conducta de algunas personas presas sea adaptada al régimen penitenciario, ello no implica que éstos sean capaces de vivir respetando la ley. Por el contrario, personas presas que adoptan conductas de reivindicación y de enfrentamiento a la institución penitenciaria no necesariamente son acreedoras de un mal pronóstico de vida honrada en libertad. La llamada “falacia penitenciaria” tiende a etiquetar a las personas presas y a formular pronósticos principalmente desde la perspectiva disciplinar”.

más recurrente de la Administración para la denegación del tercer grado es: *“De la conducta global del interno no se desprende una evolución suficientemente favorable, de momento, que permita inferir una capacidad para llevar en lo sucesivo un régimen de vida en semilibertad”*⁶⁷. Sin duda el argumento merece un breve comentario.

Habida cuenta de la intención de enfatizar el cariz terapéutico del tratamiento, se acude, como en otras ocasiones, a conceptos jurídicos indeterminados, “conducta global”, “evolución suficientemente favorable”, que, lejos de tener realmente en cuenta elementos como el apoyo familiar, la tutela institucional, o las posibilidades de vinculación laboral, entre otras, alzaprima fundamentalmente tres parámetros cuya consideración resulta decisiva: la conducta delictiva (tipo de delito, gravedad del mismo, alarma social), la situación penitenciaria (valoración sin incidencias del disfrute de permisos, cercanía de las tres cuartas partes del cumplimiento de la condena), y el comportamiento en prisión. Estas apreciaciones, que suelen estar basadas en subjetividades conceptuales, son las que realmente permiten a la Administración inferir una prognosis negativa para llevar a cabo una vida en régimen de semilibertad.

Por otra parte y de forma general, establece la legislación que la *regresión de grado*⁶⁸ se produce cuando existe evolución negativa en la personalidad, en la conducta del preso o en su pronóstico de inserción. Y una vez más nos encontramos con el problema de la indeterminación en los conceptos. No se explica, por ejemplo, qué variables se tienen en cuenta para definir la personalidad, o cómo se cuantifica la

⁶⁷ Existen otras fórmulas-tipo muy parecidas pero vienen a decir lo mismo, por ejemplo: *“De su valoración no se infiere evolución suficientemente favorable en la conducta del interno que permita la asignación de un régimen de vida en semilibertad, apreciándose, por el contrario, circunstancias personales o penitenciarias que aconsejan su continuidad en régimen ordinario”*.

⁶⁸ Establece el artículo 106.3 del Reglamento Penitenciario del 96:

“La regresión de grado procederá cuando se aprecie en el interno, en relación al tratamiento, una evolución negativa en el pronóstico de integración social y en la personalidad o conducta del interno”.

Asimismo, el artículo. 65.3 Ley Orgánica General Penitenciaria dice: “La regresión de grado procederá cuando se aprecie en el interno, en relación al tratamiento, una evolución desfavorable de su personalidad”.

“desfavorabilidad” en el pronóstico de reinserción. Pero para confirmar el argumento, vayámonos una vez más a la praxis. Una de las fórmulas más recurrentes de la Administración para establecer la regresión respecto del tercer grado, es, como en otros casos, una fórmula tipo: “*evolución negativa de la conducta del penado de la que se desprende su incapacidad de continuar el cumplimiento en régimen de semilibertad*”. Si analizamos, por ejemplo, el factor “*evolución negativa de la conducta*”, que como digo es uno de los conceptos más empleados por la Administración penitenciaria para justificar las regresiones respecto del tercer grado, veremos la importancia de la clarificación que vengo exigiendo.

Si la “*evolución negativa de la conducta*” ha de entenderse como una involución comportamental continuada en el tiempo, la barrera que se establece entre la continuidad de un comportamiento y la puntualidad del mismo, puede dar lugar a distinguir dos problemas distintos: la regresión de grado, por una parte, y la comisión de faltas disciplinarias respecto del cumplimiento de la normativa regimental interna de cada establecimiento abierto, por otra⁶⁹. Entonces, no se puede establecer relación entre cuestiones disciplinarias y regresiones de grado, a no ser que se trate de acciones graves o de importancia, sin que exista un régimen sancionatorio propio del régimen abierto, que no existe, y dejar la resolución de tal conflicto a los reglamentos internos de cada establecimiento abierto.

⁶⁹ Los hechos puntuales como retrasos en el trabajo, consumo esporádico de estupefacientes o alborotos, no han de tener que ver con la regresión, sino con el incumplimiento de la normativa de régimen interno y por tanto con cuestiones disciplinarias. En este sentido Vid. Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 1192/98 de 19 de octubre (Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Madrid N°2 EXP 347/92), Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 1348/98 de 16 de enero (Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Madrid N°2 EXP 229/96), Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 1278/98 de 3 de noviembre (Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Madrid N°2 EXP 208/98) y Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 1404/98 de 23 de noviembre (Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Madrid N°2 EXP 963/98). Más recientemente Auto 1908/2000 de 21 de diciembre (Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N°2 EXP. 1068/99) y Auto 1479/00 de 27 de octubre de 2000 (Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N°2 EXP. 296/99) donde se cuestiona la decisión del C.I.S. Victoria Kent de Madrid para regresar a un interno de una Unidad Dependiente alegando: “Es posible que el penado no pueda continuar en el “Proyecto Arrupe” precisamente por haber faltado a las normas internas de convivencia en dicha Unidad, pero ello no puede significar simultánea y obligadamente la regresión de grado.”

Para el caso de aquellos presos que, clasificados en tercer grado, no hayan regresado de un permiso o de una salida, o sean detenidos, es decir, para aquellos que hayan cometido acciones graves, contempla específicamente la legislación la llamada *regresión provisional*⁷⁰ a segundo grado hasta que se proponga una nueva clasificación. De la misma manera, para los casos de incidencias respecto de cuestiones disciplinarias puntuales puede acudir, si así lo estima pertinente la Junta de Tratamiento, a lo que en los reglamentos internos se llaman *fases graduales o subgrados*, es decir, el que un preso clasificado en tercer grado en vez de ser regresado, pueda, por ejemplo, pasar de una fase a otra con la consiguiente restricción de permisos.

Sin embargo, como ya explicamos anteriormente, al no existir un régimen sancionatorio específico del tercer grado, y siendo siempre los reglamentos internos de cada Centro, y en definitiva las Juntas de Tratamiento, las que se hacen cargo de su regulación, estas alteraciones comportamentales, que no son más que la consecuencia del déficit de una serie de factores personales, sociales y laborales, que se convierten en factores de riesgo al fracaso del tercer grado, tienen más bien un tratamiento un tanto arbitrario dependiendo de la Junta y del establecimiento abierto de que se trate.

e) *La notificación al Ministerio Fiscal.*

Con el Reglamento Penitenciario del 96, la función del Ministerio Fiscal ha adquirido un importante papel, aunque quizá tan sólo sea el que

⁷⁰ En el artículo 108. del Reglamento Penitenciario del 96 puede leerse:

“1.- Si un interno clasificado en tercer grado no regrese al Centro penitenciario después de haber disfrutado de un permiso de salida o de cualquier otra salida autorizada, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 157.2, se le clasificará provisionalmente en segundo grado, en espera de efectuar la reclasificación correspondiente cuando vuelva a ingresar en un Centro penitenciario.

2.- Producido el reingreso, el Director del Centro acordará, como medida cautelar, el pase provisional a régimen ordinario hasta que se efectúe la reclasificación correspondiente.

3.- En los supuestos de internos clasificados en tercer grado que fuesen detenidos, ingresados en prisión, procesados o imputados judicialmente por presuntas nuevas responsabilidades, el Director podrá suspender cautelarmente cualquier nueva salida, así como acordar la separación interior que proceda y su pase provisional a régimen ordinario, debiendo proceder la Junta de Tratamiento inmediatamente a la reclasificación correspondiente en su caso.”

le corresponde como defensor de la legalidad, de modo que todas las resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado adoptadas por el Centro Directivo, han de notificársele al Fiscal en el plazo de tres días⁷¹ a fin de que interponga recurso, si así lo estima, al Juez de Vigilancia Penitenciaria. Siendo así de escueto el mandamiento legal, es comprensible que se susciten algunas dudas. Por ejemplo, no se establece en el articulado la manera en que ha de llevarse a cabo dicha notificación, ni tampoco el plazo que tiene el Fiscal para recurrir, ni el tipo de recurso que cabe interponer,⁷² resultando incomprensible que la notificación tenga lugar exclusivamente en las resoluciones referidas solamente al tercer grado, etc.

Ahora se trata sólo, como vengo haciendo, de apuntar la problemática que existe, sobre el tema hablaremos más ampliamente en el epígrafe 3.1 del presente trabajo.

f) *Algunas “particularidades” respecto de los permisos de salida y el tercer grado.*

Otro punto interesante respecto del tercer grado son algunas curiosidades que presenta con respecto a los *permisos de salida*. He de aclarar de antemano que no pretendo abordar el tema de los permisos en toda su extensión, éste no es el objeto del trabajo y además existen numerosas publicaciones que desarrollan exhaustivamente la problemática general de los mismos⁷³. Serán, por tanto, motivo de

⁷¹ Refleja el artículo 107 del Reglamento Penitenciario del 96:

“Todas las resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado adoptadas por el Centro Directivo o por acuerdo unánime de la Junta de Tratamiento según lo previsto en el artículo 103.7, se notificarán junto con el informe de la Junta de Tratamiento, al Ministerio Fiscal dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su adopción.”

⁷². Vid al respecto BERMEJO ROMERO DE TERREROS, Juan Andrés (1998): “Sistema de Individualización científica y clasificación: segunda parte. Especial referencia al interno extranjero”, en *Estudios Jurídicos*, Volumen V, Edt. Ministerio de Justicia, Madrid, pág. 390

⁷³ Entre otros destacan NÚÑEZ, Jesús (1997): “Los permisos de salida” en *Psicología Jurídica Penitenciaria I* (Coordinadores: Miguel Clemente y Jesús Núñez), Colección: Retos Jurídicos en las Ciencias Sociales, Fundación Universidad- Empresa, Madrid, CASTRO ANTONIO, José Luis (1997): “Permisos de salida” en *Curso Monográfico para Jueces de Vigilancia Penitenciaria (Madrid, 13-16 noviembre 1995)* CGPJ, Zaragoza, págs. 393 y ss., GARRIDO GUZMÁN, Luis (1989): “Los permisos penitenciarios”, en *Revista de Estudios*

análisis únicamente las especificidades concretas respecto del tema que se viene tratando.

La finalidad de los permisos ordinarios para los presos clasificados en tercer grado, no atiende tanto a la preparación de vida en libertad, consustancial por otro lado al régimen abierto, sino que, además de para hacer efectivo el mandamiento constitucional de reinserción y reeducación, atiende más bien a fines ciertamente inmediatos, como la atenuación del fenómeno de prisionización que origina la estancia en prisión, el mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares o afectivos, y el fomento de las habilidades sociales mediante el inicio de nuevas relaciones personales y laborales. Es una forma más, dentro del régimen abierto, de establecer la autorresponsabilidad en los presos por medio de la confianza que se deposita en ellos.

Los *permisos ordinarios*⁷⁴ que pueden disfrutar los presos clasificados en tercer grado, que hayan extinguido una cuarta parte de la condena y no observen mala conducta, son de hasta cuarenta y ocho días al año en un montante de hasta siete días de duración, Y aquí es donde

Penitenciarios, extra 1-1989, págs. 89 y ss., y de última publicación, MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (2002): *op., cit.*

⁷⁴ La Orden Circular de octubre de 1978, como forma de potenciar los permisos de salida que se recogían en el Reglamento de los Servicios de Prisiones del 68, los denominaba permisos especiales, empleando el término permisos ordinarios, para las salidas de fin de semana específicas del tercer grado. Actualmente los permisos ordinarios se encuentran regulados en el artículo 47.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria que establece:

“Igualmente se podrán conceder permisos de salida hasta de siete días como preparación para la vida en libertad, previo informe del equipo técnico, hasta un total de treinta y seis o cuarenta y ocho días por año, a los condenados en segundo o tercer grado, respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena y no observen mala conducta”

Del mismo modo el artículo 154.1 del Reglamento Penitenciario alude a ellos en estos términos:

“Se podrán conceder, previo informe preceptivo del Equipo Técnico, permisos de salida ordinarios de hasta siete días de duración como preparación para la vida en libertad, hasta un total de treinta y seis o cuarenta y ocho días por año a los condenados clasificados en segundo o tercer grado respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena o condenas y no observen mala conducta.”

hay que considerar la “particularidad” que se mencionaba en el título de este epígrafe.

He señalado que para la concesión de permisos ordinarios a los presos clasificados en tercer grado, es exigible legalmente el *cumplimiento de la cuarta parte de la condena*. Lo primero que sugiere tal aseveración, es el cuestionamiento de la razón de su exigencia. ¿Por qué un preso que haya adquirido el tercer grado inicialmente, sin cumplir la cuarta parte de la condena puesto que legalmente no es imprescindible, necesita para disfrutar de los permisos ordinarios de tercer grado tener cumplida la misma?. No se entiende por qué es necesario esperar a la cuarta parte de la condena para obtener los permisos de tercer grado, y no lo es para obtener el tercer grado en sí que es la condición necesaria, en circunstancias normales, para el acceso nada menos que al régimen abierto. Podrían alegarse argumentos de todo tipo para la justificación de este requisito; aludir a la prevención general y al carácter intimidador de la pena, a la prevención especial negativa, a la peligrosidad social, al posible quebrantamiento de la condena, etc. Pero estos argumentos se desvanecen cuando se entiende que para el acceso al régimen abierto, por medio del tercer grado, ya se han debido tener en cuenta. Si se puede lo más, que es un régimen basado en la autorresponsabilidad y confianza, ha de poderse lo menos, que es la concesión bajo los controles que se establezcan (firmas en comisarías, acompañamiento de familiares, acogida en alguna asociación de ayuda a presos) de los permisos ordinarios. No creo que existan razones fundadas que permitan justificar el requisito de tener cumplida la cuarta parte de la condena para acceder a los permisos ordinarios de tercer grado, más bien habría que solicitar su eliminación de “lege ferenda”.

Normalmente estos permisos ordinarios se distribuyen por semestres⁷⁵, veinticuatro días por cada uno, ajustándose a las preferencias

⁷⁵ Refiere el artículo 154 del Reglamento Penitenciario:

2.- Los límites máximos anuales de treinta y seis y cuarenta y ocho días de permisos antes señalados, se distribuirán, como regla general, en los dos semestres naturales de cada año, concediendo en cada uno de ellos hasta dieciocho y veinticuatro días, respectivamente.

3.- Dentro de los indicados límites no se computarán las salidas de fin de semana propias del régimen abierto ni las salidas programadas que se regulan en el artículo 144 de este Reglamento, ni los permisos extraordinarios regulados en el artículo siguiente.”

o necesidades del preso, y con las medidas de control que se establezcan en cada caso. Pueden unirse en el fin de semana anterior o posterior a las llamadas salidas de fin de semana propias de régimen abierto, sin que éstas se contabilicen dentro de los días de permiso ordinario de cada semestre. Y aquí aparece de nuevo otra “particularidad”.

No hemos de olvidar que en algunos establecimientos abiertos se suelen establecer las llamadas *fases o subgrados*⁷⁶, por medio de las

Vid., también al respecto, Ministerio del Interior(1997): *Legislación Penitenciaria*, Edit. Ministerio del Interior, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, pág.308 y ss., donde se recoge la Instrucción 22/96 IP que:

“ 6.3.2 *Internos en tercer grado*. Por razones de agilidad y eficacia administrativa, los acuerdos de concesión de permiso ordinario de salida de los internos clasificados en tercer grado de tratamiento se remitirán, con carácter general, por periodos semestrales a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que, sin perjuicio del límite de siete días establecido para cada permiso en el artículo 154.1 del Reglamento Penitenciario, podrá autorizar el número total de siete días propuestos, hasta un máximo de 24, a disfrutar dentro del semestre. Los permisos de fin de semana podrán unirse a los ordinarios siempre y cuando no superen conjuntamente los 7 días de duración, no varíen las circunstancias de índole penal, procesal o penitenciaria del interno, la gestión de las fechas de disfrute de los permisos ya autorizados en el semestre será competencia del Equipo de Observación y Tratamiento, conforme al programa individualizado de cada interno. Si a lo largo del semestre se produjeran modificaciones en las referidas circunstancias que aconsejaran la suspensión de permisos ya autorizados, a propuesta del Equipo de Tratamiento por medio de informe motivado, adoptará el oportuno acuerdo que comunicará inmediatamente a esta Dirección General. Lógicamente, procederá la propuesta y autorización de un solo permiso cuando las circunstancias así lo aconsejen”.

⁷⁶ El establecimiento de fases progresivas es una reminiscencia del anterior Reglamento Penitenciario (1981) que establecía:

“Durante su permanencia en un establecimiento de régimen abierto los internos deberán pasar por las siguientes fases:

a) De iniciación, durante la cual serán informados del programa del centro, presentados a los funcionarios y compañeros, y deberán ocuparse de las tareas de limpieza y conservación. Una vez estudiados los protocolos de los internos por el órgano colegiado correspondiente, se les proporcionará una relación de puestos de trabajo para que elijan de entre los existentes y acepten las obligaciones que dichos puestos implican. Durante esta fase, en sus salidas al exterior serán debidamente controlados.

b) De aceptación, durante la cual serán autorizados para salir a trabajar, pudiendo permanecer fuera de establecimiento el tiempo necesario para el trabajo y para los desplazamientos al lugar donde se desarrolla. Durante esta fase, los educadores deberán comprobar en forma discreta las actividades que llevan a cabo durante los permisos que disfruten los internos.

cuales, la Junta de Tratamiento no sólo solicita los permisos en número que estima conveniente hasta cuarenta y ocho, sino que se encarga de distribuirlos, quedando este trámite último, como parte integrante de la normativa de organización interna de los establecimientos. Es evidente la desmedida capacidad de autorregulación de la Administración penitenciaria ante la falta de una normativa clarificante⁷⁷. En este caso, además, el precepto está cuanto menos al borde de la legalidad, pues aunque estas “fases” supongan una forma de regulación e incentivación respecto de los presos en el ámbito interno, no encuentra reflejo explícito, como sí ocurría en el Reglamento Penitenciario de 1981, en la legislación penitenciaria actual. Porque esa llamémosle *reclasificación* que se da en el preso con respecto a estas fases, condiciona el régimen de concesión y computo respecto del disfrute, no sólo de los permisos ordinarios, sino también de salidas de fin de semana y por tanto del régimen de vida⁷⁸.

c) De confianza, durante la cual los internos gozarán de todas las ventajas inherentes a la plenitud de responsabilidades que asumen y sin limitaciones los permisos de fin de semana.”

Actualmente no aparece en la legislación pero en la práctica se lleva a cabo con frecuencia mediante la normativa interna, (existiendo normalmente las fases cero, una dos y tres respectivamente) cuya incidencia se refleja, básicamente, en el disfrute más o menos amplio, dependiendo de la fase, de permisos de salidas sobre todo de fin de semana.

⁷⁷ Sobre los recortes y restricciones de derechos fundamentales de los reclusos, y los problemas que han lugar respecto del principio de legalidad y reserva de ley, por mor de la normativa interna que, gracias a esa excesiva capacidad de autorregulación, dicta con frecuencia la Administración penitenciaria Vid. MARTINEZ ESCAMILLA, MARGARITA (2000)y: *La suspensión e intervención de las comunicaciones del preso*, Edit. Tecnos, Madrid, págs, 56 y ss. Sobre el mismo tema y de la misma autora, Vid. también: “Derechos fundamentales entre rejas” en *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de ICADE*, nº 42, Sep.-Dic. 1997.

⁷⁸ En el artículo 84.2 del Reglamento Penitenciario del 96 puede leerse:

“En los establecimientos de régimen abierto se podrán establecer, a propuesta de la Junta de Tratamiento, distintas modalidades de sistemas de vida de los internos, según las características de éstos, de su evolución personal, de los grados a mantener durante sus salidas al exterior y de las medidas de ayuda que necesiten para atender a sus carencias”.

3.1. *El tercer grado de tratamiento: conflictos y fricciones.*

La clasificación en tercer grado es un acto jurídico administrativo de importantes consecuencias y con ciertas particularidades en su procedimiento de tramitación. Forma parte de una materia que no está subsumida en el Derecho Administrativo convencional, y su control no tiene lugar en los Tribunales Contencioso-Administrativos, sino ante los Jueces de Vigilancia Penitenciaria. Pues bien, precisamente por estas especialidades procedimentales, y también por aquellas especialidades conceptuales, que analizaremos al valorar el papel que desempeñan la función rehabilitadora e intimidadora en la ejecución de la pena privativa de libertad respecto del tercer grado, no es de extrañar que dicha resolución, que en definitiva da acceso al régimen abierto, constituya una situación un tanto confusa y de conflictos y fricciones constantes. Algunos ya fueron apuntados en el epígrafe anterior, éstos y otros serán analizado más detalladamente ahora.

a) De los conflictos. Problemática conceptual.

Los principios de reinserción y prevención no conviven de forma muy pacífica en la ejecución de la pena privativa de libertad respecto del tercer grado. A menudo en este caso, el discurso sobre la necesidad de que la pena tenga o no efectos intimidatorios, o que contenga o no componentes educativos, va unido indefectiblemente a una particularidad muy concreta; el medio abierto, pero también a un concepto distinto del tradicionalmente entendido al hablar de la prisión. Veámoslo.

1) El tercer grado de tratamiento y el principio de reinserción.

Como establece nuestra legislación, el principio de individualización científica es aquel que preside la clasificación en grados de tratamiento, para hacer factibles las metas de reeducación y reinserción social reflejadas tanto en el artículo 1 Ley Orgánica General Penitenciaria como en el artículo 25.2 de la Constitución Española⁷⁹.

⁷⁹ El artículo 25.2 de la vigente Constitución Española señala:

“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados (...)”

Mucho se ha hablado sobre el tratamiento y la reinserción respecto del segundo grado, respecto del régimen ordinario en las prisiones tradicionales; sin embargo, muy poco se ha indagado respecto del tercer grado, el régimen abierto y los establecimientos abiertos. No voy a entrar en disquisiciones doctrinales acerca de la reinserción y el tratamiento en la prisión tradicional, a estas alturas ya se ha dicho casi todo y es evidente que buscar exclusivamente en el tratamiento que se ofrece en las prisiones la plena rehabilitación social que predica la legislación es, en la práctica, imposible. Por lo menos nada serio se ha hecho que pruebe su viabilidad. La reinserción, el segundo grado y la prisión tradicional juntos, son conceptos antagónicos. Pero, ¿ocurre lo mismo cuando hablamos del tercer grado y de los establecimientos abiertos? .

Es doctrina constante del Tribunal Constitucional⁸⁰ que la reinserción y reeducación predicadas en el artículo 25.2 de la Constitución, no constituyen un derecho fundamental sino, más bien, un principio orientador de la política penal y penitenciaria. O sea, un criterio político criminal que exige el desarrollo de modalidades de ejecución que han de favorecer la inserción del preso, y yo apostillo, que han de ser capaces por lo menos de evitar la desocialización que la prisión tradicional conlleva⁸¹. Por tanto tales modalidades de ejecución, han de

También el artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, dice:

“Las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como a la retención y custodia de detenidos, presos y penados (...).”

⁸⁰ Es ésta una doctrina sentada desde hace tiempo, primero por los Autos 15/1984, 486/1985, 303/1986 y 780/1986 y, posteriormente, por Sentencias 2/1987, 28/1988, 150/1991, 209/1993, 72/1994, 2/1997, 81/1997 o 75/1998, entre otras.

⁸¹ De entre las Reglas Penitenciarias Europeas que aprobó el Comité de Ministros del Consejo de Europa mediante la Recomendación R(87) el 12 de febrero de 1987, la número 65 establece:

“Deben realizarse todos los esfuerzos para asegurarse que los regímenes de los establecimientos penitenciarios se establezcan y gestionen de modo que:

- a) Aseguren las condiciones de vida compatibles con la dignidad humana y por las normas aceptables por la comunidad.
- b) Se reduzcan al mínimo los efectos perjudiciales de la detención y las diferencias entre la vida carcelaria y la vida en libertad, a fin de que los internos no pierdan el respeto de sí mismos o el sentido de su responsabilidad personal.

dar cumplimiento a lo que la doctrina ha dado en llamar el “principio de atenuación y compensación” y el “principio de nihil nocere”⁸², es decir, que se fomente el contacto de los presos con el exterior, así como la instauración de regímenes que reduzcan la desocialización.

La posibilidad que el tercer grado ofrece al preso para trabajar o realizar otro tipo de actividades fuera de la prisión, evita las devastadoras consecuencias físicas, psicológicas, sociales y comportamentales que produce el encierro, fomenta los vínculos sociales, familiares, las habilidades sociales y, en definitiva, evita la pérdida de la identidad social. Visto de este modo, la ejecución penitenciaria respecto del tercer grado y del régimen abierto, parece orientarse, entre otras, a la atenuación de los daños que origina la prisión y a humanizar la ejecución de la pena privativa de libertad. Tan es así que, con la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996, se ha encontrado, como ya sabemos, un instrumento distinto a la prisión tradicional y arquitectónicamente entendida, para ejecutar la pena privativa de libertad: la Unidad Dependiente. Quede el tema apuntado ahora, sobre su verdadera realidad volveré más ampliamente en los capítulos siguientes.

En otro estado de cosas, la imbricación que existe entre reinserción, tratamiento y clasificación es constante en la legislación penitenciaria⁸³, que a menudo utiliza el tratamiento como eje principal de la reinserción⁸⁴, por ende el tercer grado también se ve afectado. Proceden, pues, algunas reflexiones a cerca del tratamiento en tercer grado.

-
- c) Se mantengan y refuercen los vínculos de los detenidos con los miembros de su familia y el mundo exterior en interés de unos y otros.”

Vid al respecto *supra* nota nº 7.

⁸² Sobre ambos principios más ampliamente Vid. ASUA BATARRITA, Adela (1989): *op., cit.*, pág. 965 y también ASUA, Adela (1992): *Régimen abierto en las prisiones*, Edit. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Bilbao, pág. 36.

⁸³ La imbricación es tal que en algunos casos se producen excesos. Algunos autores propugnan que: “tales excesos podrían evitarse si la clasificación de los internos (y los permisos de salida) fuese desvinculada del tratamiento, para considerarla parte de la ejecución y limitada por las exigencias de la prevención general cuando éstas existieran”. Vid al respecto SACRISTÁN REPRESA, P.(1992): “Reflexiones en torno a la prevención general en el Ordenamiento Penitenciario”. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. Nº 1; 2ª época, otoño, pág.204 y ss.

⁸⁴ El artículo 59.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria establece:

En el régimen abierto, más que hablar de ese concepto de tratamiento científico basado en métodos “médico-biológicos, psiquiátricos, psicológicos y sociales⁸⁵” que emplea el legislador, debería hablarse de *intervención*. Principalmente porque, además de ser un término más pacífico, al no estar basado en teorías sujetas a vaivenes doctrinales, es más eficaz, puesto que es integral y directo a la hora de paliar los posibles déficits del individuo en todos los aspectos y de forma interrelacionada. Digamos que el tratamiento sólo se centra en el delincuente, en cambio, la intervención, además de en el delincuente, se centra también en el resto de sus circunstancias. El régimen abierto, y por ende el tercer grado, es el marco perfecto para llevarlo a cabo, pero ¿cómo?, ¿qué ha de hacer la Administración penitenciaria?. A mi modo de ver, puede actuar principalmente en dos sentidos:

En el fondo.- Debe participar activamente en la remoción de los obstáculos que dificulten la voluntaria inserción de los presos, así lo manifiesta el artículo 9.2 de la Constitución Española⁸⁶, pero también ha de hacer efectivos esos programas de fomento de la cultura, de la

“El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados”.

El artículo 63 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, en clara relación con el 59.1 de la misma, manifiesta:

“Para la individualización del tratamiento, tras la adecuada observación de cada penado, se realizará su clasificación, destinándose al establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se haya señalado, y, en su caso, al grupo o sección más idóneo dentro de aquel”.

⁸⁵ Dice García-Pablos: “Además surge un reproche ideológico inevitable: la idea de que el tratamiento implica concebir al hombre delincuente como objeto, concebirle como enfermo, como minusválido que necesita “ser tratado”, como persona diversa o patológica, enfermiza (...)”. Vid. Al respecto GARCIA PABLOS DE MOLINA, Antonio (1998): “Régimen abierto y ejecución penal” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, Madrid, págs., 39 y ss.

⁸⁶ El artículo 9.2 de la Constitución reza:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

formación profesional, de la inserción laboral y del tratamiento integral, que explicita el artículo 25.2, también de la Constitución, cuando habla de la reeducación⁸⁷

En la forma.- Ya que el tercer grado propicia el mejor de los ambientes para llevar a cabo una intervención integral, de cercanía, “selfing approach”⁸⁸, para con el preso a todos los niveles, laboral, social o familiar, es preciso y urgente motivar y, sobre todo, formar profesionales especialistas en el régimen abierto

Hemos de apuntar para terminar que, pese a la evidente relación existente entre la inserción y la intervención, no siempre han de darse ambas. Es evidente que hay presos que tienen necesidades de inserción

⁸⁷ Me uno a la crítica de la expresión “reeducación” que ha manifestado García Pablos. Según este autor, “atribuir a la ejecución penal -a la “cirugía penal”- una finalidad reeducadora es un despropósito lamentable que pugna con los conocimientos actuales de la criminología, de la ciencia penitenciaria, de las ciencias de la conducta y de la propia política criminal”, porque considera que algunos individuos con importantes carencias de educación y socialización más que reeducarse necesitan ser educados, y otro grupo que denomina “incurables” rechazan la terapia reeducadora. Vid GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio (1985): “Funciones y fines de las instituciones penitenciarias”, en *Comentarios a la legislación penal*, t. VI, Vol.1, Madrid, págs. 27 a 31.

⁸⁸ Este tipo de intervención es la que viene realizando como terapeuta Jesús VALVERDE MOLINA. La explicación metodológica de su actuación se encuentra en su extensa bibliografía y sobre todo en las publicaciones correspondientes a los años 1988, 1991 y 1996. Vid, al respecto de esta tipología interventiva, el capítulo 4 de su última publicación “*El diálogo terapéutico y educativo en exclusión social*” (2002), Edit. Narcea, Madrid.. Asimismo, es interesante también el artículo de GARRIDO GENOVES, Vicente (1988): “Fundamentos de los programas educativos en la comunidad para delincuentes” en *Revista de estudios penitenciarios*, nº 240, Madrid, pág. 71. En él, el autor manifiesta al hilo del tema que venimos tratando:

“La moderna perspectiva de la actuación educativa en la comunidad para delincuentes se orienta hacia lo que podríamos denominar una *relación de ayuda*, derivada de los principios del aprendizaje social. Por ejemplo BOTTOMS Y McWILLIAMS (1979), criticaron el paradigma del “tratamiento” (entendido como servicio clínico) y abrogaron por una aproximación de ayuda (“helping approach”) donde el profesional responsable de la actuación colabora estrechamente con el cliente a la hora de definir problemas y establecer metas a cumplimentar, así como las prioridades de realización. De modo semejante, CLEGG (1964), ARCAYA (1974) y TOMAINO (1975) han sugerido la utilidad de trabajar sobre problemas y objetivos que pueden ser definidos y comprendidos tanto por el educador como por la persona atendida. Como dicen REMINGTON Y REMINGTON (1987), este tipo de orientación de colaboración mutua, donde el sujeto en situación de probation se convierte en un participante activo y el agente de cambio aparece como un instructor en habilidades de cambio de conducta, es una parte integral del trabajo.”

social, pero hay otros que no quieren o que no necesitan reinserirse. Para aquellos que no necesitan la reinserción, pero que, siendo capaces de respetar la ley y estando clasificados en tercer grado son destinados a ciertos establecimientos abiertos, se han pensado los medios telemáticos de control. Estos medio no implican una intervención propiamente dicha, sino que compaginan el control de las obligaciones que adquiere el preso por el hecho de estar destinado a un establecimiento abierto, y el cumplimiento de la otra finalidad que artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria consigna a las Instituciones Penitenciarias: la custodia. Sobre ello volveré en el segundo capítulo.

2) El tercer grado de tratamiento y el principio de prevención general.

He de aclarar de antemano al lector que en el epígrafe que ahora comienza, no pretendo llevar a cabo un análisis doctrinal y conceptual exhaustivo sobre la prevención general y la prevención especial. No es el objeto principal de este trabajo, pero sí analizaré aquellos aspectos que tienen interés respecto del tema que realmente nos ocupa, el tercer grado.

Como ya sabemos, la clasificación en tercer grado, aunque en la práctica no es lo habitual, puede legalmente obtenerse desde los primeros momentos del ingreso del preso en un establecimiento penitenciario y puede llevarse a cabo, incluso, en un establecimiento abierto que no sea penitenciario. Siendo ésto así, sólo cabe preguntarse si esa situación no supone una merma o menoscabo en la prevención general. Manzanares Samaniego, por ejemplo, ha llegado a entender que ha de existir “un mínimo irrenunciable de castigo si no se quiere acabar con la prevención general”.⁸⁹

No obstante, y por su contenido, es preciso ahondar en el planteamiento apuntado. Es evidente que se reduce el contenido aflictivo de la pena, pero sigue teniéndolo: el preso sigue sometido a controles y limitaciones y, además, en cualquier momento puede producirse la regresión de grado. Los presos que están en tercer grado siguen siendo presos, aunque pasen gran parte del día en libertad controlada, y, por tanto, están sometidos a la Administración penitenciaria que de este

⁸⁹ MANZANARES SAMANIEGO, José Luis (1985): “La ejecución conforme al sistema de individualización científica” en *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI, Volumen 2. Madrid, pág. 1041.

modo hace suyas las funciones de custodia que también le encomienda el ordenamiento jurídico.

El “castigo” es estar preso, las exigencias constitucionales del artículo 25.2, hacen que las condiciones sean lo más beneficiosas posibles. Además, tanto el legislador del 79 como el Constituyente, entendieron que la prevención general no sufría merma con la atenuación de la aflicción en la ejecución de la pena privativa de libertad, y así ha de aplicarse en tanto no se varíe su postura.

Hemos visto cómo juega la prevención general respecto del tercer grado cuando éste se obtiene “ab initio”, pero lo más frecuente es que el tercer grado se alcance tras la estancia prolongada en un Centro penitenciario convencional. Esta forma de acceso plantea, del mismo modo, problemas respecto a la prevención general porque puede entenderse que, aún existiendo ese “mínimo irrenunciable de castigo”, también en este caso la clasificación en tercer grado desvirtúa el contenido aflictivo de la pena⁹⁰. Pero hemos de señalar que el tercer grado no se aplica, ni así está previsto en la Ley Orgánica General Penitenciaria, ni así se hace en la práctica, de forma generalizada ni automatizada, esto sí podría suponer una merma de la prevención general, sino en atención a unas circunstancias y requisitos que pueden o no ser apreciados. Por eso no se puede saber, a priori, que si alguien comete un delito se le vaya a aplicar o no el tercer grado, porque la prevención general opera “ex ante”, luego no se desvirtúa por la concesión del tercer grado. Además, la prevención general no es una finalidad absoluta, sino que ha de conjurarse con las necesidades resocializadoras de los penados.

Una vez analizada la situación respecto de la prevención general, en lo que hay un total acuerdo, es en la función preventivo especial, en su vertiente resocializadora, de la pena privativa de libertad respecto del

⁹⁰ Aún en este caso MANZANARES SAMANIEGO, José Luis (1983): “Cuestiones fundamentales de Derecho Penitenciario español” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. LXXXVII, 2ª época, nº 3, noviembre., págs. 449 a 451 afirma que: “En el sistema de individualización científica, la progresión de grado implica “una disminución del contenido retributivo de la pena, como si se fuera obteniendo un indulto progresivo de la pena, no en su aspecto temporal, pero sí en el aflictivo”.

tercer grado. Algún autor⁹¹, sin embargo, entiende que el efecto preventivo-especial sufre un déficit, ya que se considera que el tercer grado sólo es adecuado respecto de aquellos presos “cuya evolución permite vaticinar un comportamiento respetuoso con la ley penal”. Es cierto que hacer una prognosis comportamental es un ejercicio un tanto complicado, y ya hemos analizado con anterioridad la necesidad, más que de hacer prognosis, de poner los medios suficientes al alcance del preso para evitar la reincidencia. Pero no es menos cierto que, aún poniendo todos los medios, no todo el mundo es apto para el régimen abierto. Algunos sujetos no son capaces de vivir respetando la ley y otros no quieren. Por tanto, no creo que sea un problema de “déficit”, sino de aplicación responsable del propio tercer grado.

Como dije al inicio del epígrafe, las necesidades de reinserción y prevención en la ejecución de la pena privativa de libertad respecto del tercer grado, suelen ser fuente de conflictos constantes y, a menudo subyace en ellos el debate del régimen abierto frente a la crisis de la pena privativa de libertad y de la prisión. Considero importante respecto de esta cuestión, aclarar a modo de conclusión que en mi opinión, *la crisis no está del todo en la pena privativa de libertad, sino más bien en su ejecución*, en la prisión. Es cierto que ha de encontrarse otro sistema de respuestas al ilícito en el que la pena privativa de libertad aparezca como residual pero, “rebus sic stantibus” y hasta que no se ponga en marcha, *sólo procede actuar respecto de la mejora de la ejecución*. Porque sabiendo los problemas que acarrea el encierro prolongado en el ser humano, entiendo que la única forma de conjugar los intereses de la sociedad, que en cierta manera ha de protegerse de aquellos que cometieron el delito, con los del preso, que ha de incorporarse a la sociedad con los medios suficientes para que su nueva situación no le lleve a cometer más delitos, es la clasificación en tercer grado y el acceso al régimen abierto, cuanto más alejado del concepto tradicional de prisión, mejor.

⁹¹ TAMARIT SUMALLA, Josep Maria (2001): *Curso de derecho penitenciario*, Edt. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 273.

b) De las fricciones.

Ya vimos, al analizar sus características, que la resolución de tercer grado era un acto jurídico administrativo con ciertas particularidades sobre todo en el proceso de tramitación, pero también en el control de su legalidad así como respecto de los órganos intervinientes. Estas especialidades, ya dije que producían serias fricciones procedimentales. Antes las apunté, ahora es tiempo de analizarlas detalladamente. Para ello, he considerado oportuno dividir las en dos clases: exógenas y endógenas.

1) Exógenas.

Son exógenas aquellas desavenencias procedimentales que tienen lugar por la intervención, no sólo de la Administración penitenciaria sino de órganos ajenos a ella como Jueces de Vigilancia Penitenciaria, Ministerio Fiscal o Tribunales Sentenciadores. Ya que las principales dificultades se presentan respecto de la concesión del tercer grado, no está de más que hagamos un repaso de los órganos intervinientes y de los problemas que lleva aparejada su actuación:

La Administración penitenciaria

Como ya sabemos, la Junta de Tratamiento es quien, en primera instancia, tiene la potestad de conceder o denegar el acceso al tercer grado. Hemos visto también que en tal proceder actúa, a modo de “segunda instancia”, como órgano de refrendo, el Centro Directivo. El doble juego que se establece entre ambos, lejos de agilizar el procedimiento parece dilatarlo y, a veces, hasta obstruirlo. Lo señalé en el epígrafe anterior a la vez que formulaba el siguiente ejemplo ilustrativo sacado de la práctica habitual. Imaginemos que la Junta de Tratamiento realiza una propuesta de tercer grado y el Centro Directivo resuelve el mantenimiento en segundo grado o viceversa. ¿Es posible pensar que los funcionarios del Centro Directivo pueden tener un conocimiento tal que les permita valorar una proposición de progresión de grado, más que los miembros de la Junta de Tratamiento, que se supone son los que más directamente conocen al preso⁹²? ¿Cuál es

⁹² Es interesante señalar al respecto el Auto de 14 de agosto de 1997 del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 1 de Cataluña, expediente nº 16.518, donde puede leerse: “El

entonces la finalidad del Centro Directivo como “segunda instancia” respecto de la Administración penitenciaria?.

Al respecto, cabe argüir que es muy difícil pensar que los funcionarios del Centro Directivo puedan tener un conocimiento sobre la situación de cada preso⁹³ distinto del ofrecido en los informes de la Junta de Tratamiento, entre otras cosas porque los informes que hacen los profesionales de los Equipos Técnicos son prácticamente los únicos que existen, ya que el Centro Directivo no suele disponer de ningún otro informe paralelo al respecto. Es una cuestión, por tanto, de valoración e interpretación que, puede pensarse, ocurre de igual manera cuando ante la denegación de un grado, se acude en vía de recurso al Juez de Vigilancia Penitenciaria.

Normalmente, los informes que el Juez tiene en cuenta a la hora de valorar la situación, son los que realizan los Psicólogos, Trabajadores sociales o demás miembros de los Equipos Técnicos, porque los Jueces de Vigilancia, por desgracia, escasamente cuentan con equipos especializados a su servicio, de modo que las resoluciones suelen dictarse por mor de una interpretación y valoración de la información contenida en dichos informes.

Pero no es lo mismo en un caso que en otro, puesto que, aunque a fin de cuentas se trate de una cuestión de interpretación, el Juez tiene la misión constitucional de controlar la actuación de la Administración alzaprando el principio de legalidad, que no el de oportunidad, que es el que con frecuencia emplea, o se ve obligada a emplear aquella. Luego es precisamente por esa pugna de criterios, por la que se producen las

propio equipo de especialistas de la Administración, especialistas aunados en el Equipo de Observación y Tratamiento, acordaron por unanimidad proponer el tercer grado, sin el acuerdo del Señor Director General (...). Es por ello por lo que, incontrastables los argumentos de los especialistas que “a pie de obra” trabajan y conocen al interno, el juzgado debe respaldarlo”

⁹³ Es cierto que la Central de Observación Penitenciaria tiene la función de asesorar al Centro Directivo (art. 109. b Reglamento Penitenciario) pero en la práctica su uso está muy restringido y, desde luego, no está generalizado a todos los presos.

tensiones entre el poder judicial y el ejecutivo, en el caso que nos ocupa. Así se ha venido demostrado.⁹⁴

Por ello lo sorprendente, como hemos apuntado, no es la discrepancia entre órganos judiciales y administrativos, sino la divergencia respecto de órganos administrativos entre sí⁹⁵. De modo que, y este argumento nos sirve para responder a la segunda pregunta, esas diferencias internas que se producen a la hora de conceder o denegar los terceros grados, han de responder a la existencia de otras variables que afectan sin duda a la toma de decisiones.

Los funcionarios del Centro Directivo están más directamente vinculados al poder ejecutivo y, por tanto, siguen las normas que éste les dicta, casi siempre sometidas a criterios políticos, de forma más inmediata. Por otra parte, el que el Centro Directivo se convierta en un órgano de segunda instancia responde también a una estrategia o criterio, llamémosle, “de necesidad”, porque en cierta manera es una forma de eliminar las presiones a que por parte de presos, O.N.Gs y otros

⁹⁴ VIDAL, Miguel Ángel y CLEMENTE, Miguel (1997): “Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Administración penitenciaria: Discrepancias en la toma de decisión” en *Psicología Jurídica Penitenciaria II*, Edit. Fundación Universidad- Empresa, Madrid, pág.376 y ss.

⁹⁵ Puede que en los años ochenta fuese cierta la premisa que estableció ALARCON BRAVO, Jesús (1987): *op., cit.*, pág. 20 al afirmar que: “Desde que se publicó la Ley Orgánica General Penitenciaria, la actitud de la Dirección General, ha sido siempre favorecedora o ampliadora del tercer grado, pero esta actitud, nunca puede llevar a modificar propuestas de segundo grado, y resolver atribuyendo el tercero, pues los Centros y Equipos son los que conocen al interno y con la opinión contraria de ellos o falta de confianza, se acabaría en la arbitrariedad. Por eso, el apoyo de la Dirección General a la potenciación del régimen abierto, se encuentra más bien en la aceptación generalizada de las propuestas de tercer grado. Ello supone reconocer que la clave de la ampliación (o de la restricción) del tercer grado la tienen razonablemente los Equipos de los Centros”.

Sin embargo, desde finales de los noventa, y cualquiera que conozca la realidad penitenciaria lo sabe, son numerosas las discrepancias entre las resoluciones de las Juntas de Tratamiento y los Centros Directivos que acaban resolviéndose en los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Vid., entre los más interesantes: Auto de 14 de agosto de 1997, Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n° 1 de Cataluña,, Auto de 26 de julio de 1996, Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n° 1 de Castilla León, Auto de 10 de octubre de 1997, Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n° 1 de Castilla León, Auto de 17 de diciembre de 1996, Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n° 1 de Castilla León, o el Auto de 4 de agosto de 1997, Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Logroño.

colectivos, están sometidos los miembros que, como individuos con nombres y apellidos, forman las Juntas de Tratamiento en los Centros Penitenciarios. El encargar la función restrictiva en cuanto a la concesión del tercer grado a un órgano superior sin cara y sin nombre, anónimo, contribuye a reducir, aunque solo sea aparentemente, la tensión en las cárceles, sin embargo dificulta, o por lo menos ralentiza en gran medida, el acceso de los presos al tercer grado.

El Juez de Vigilancia Penitenciaria.

No es éste el momento ni el lugar para abordar exhaustivamente las delimitaciones funcionales entre el Juez de Vigilancia Penitenciaria y la Administración penitenciaria⁹⁶, pues el tema concreto que nos ocupa es el tercer grado. Más que atender a las polémicas y controvertidas discusiones doctrinales a cerca de su naturaleza jurídica, hemos de fijarnos ahora en las funciones precisas que desempeña porque, definiendo las competencias que se le atribuyen, evidenciaremos la problemática procedimental de la que, con respecto al tema que venimos tratando, es objeto. Por ello, ha de permitirme el lector este breve excursus aclaratorio:

El artículo 117.3⁹⁷ de la Constitución expresa que los Jueces y Tribunales no sólo han de juzgar, sino que como ejercicio de la función jurisdiccional que tienen encomendada, también deben hacer ejecutar lo juzgado. De este modo lo explica Martínez Escamilla⁹⁸: “Se toma conciencia de que la fase de ejecución de la sentencia penal no se limita al cumplimiento automatizado de la misma, sino que muchas de las

⁹⁶ Sobre el tema, existe numerosa bibliografía, pero destacan, por su claridad expositiva, las obras de PEITEADO MARISCAL, Pilar(2000): “*La ejecución jurisdiccional de las condenas privativas de libertad*”, Edit. Edersa, Madrid y la de GARCIA ALBERO (1996): “*Curso de Derecho Penitenciario(adaptado al Nuevo Reglamento Penitenciario de 1996)*”, Edit. Cedecs, Barcelona.

⁹⁷ El artículo 117.3 de la Constitución Española dice

“El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”

⁹⁸ MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (2002): *op., cit.*, pág.90.

incidencias que durante la ejecución pueden surgir redundan bien en la efectiva duración del encarcelamiento, bien en el mayor o menor contenido aflictivo de la prisión, constituyendo tales decisiones, ejercicio del “ius puniendi” que no concluye con la emisión de una sentencia firme, cuyo ejercicio por imperativo del artículo 25.2 CE debe estar dirigido a la reeducación y reinserción social del penado y por mandato del artículo 117.3 corresponder su ejercicio o estrecho control al Poder Judicial”.

Así, y según la Ley Orgánica del Poder Judicial, se designa el ejercicio de esa potestad a aquellos juzgados llamados Juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Por esto, el artículo 76 de la Ley Orgánica General Penitenciaria⁹⁹ atribuye al Juez de Vigilancia Penitenciaria la facultad de hacer cumplir la pena impuesta y adoptar las decisiones que estime oportunas para que los pronunciamientos de las resoluciones en orden a la pena privativa de libertad se lleven a cabo¹⁰⁰.

⁹⁹ El artículo 76.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, señala:

“El Juez de Vigilancia tendrá atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las Leyes y reglamentos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse”

El punto 2. a) del mismo artículo apunta:

“Corresponde especialmente al Juez de Vigilancia el adoptar todas las decisiones necesarias para que los pronunciamientos de las resoluciones en Orden a las penas privativas de libertad se lleven a cabo asumiendo las funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores”.

El artículo, parece estar concebido como un principio general de competencia de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria, así lo entienden, y me sumo a tal opinión; MAPELLI CAFFARENA, Borja (1995): “La judicialización penitenciaria: un proceso inconcluso” en *Cuadernos de Derecho Judicial. Derecho penitenciario*, CGPJ, Madrid, pág.284 y también MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (2002): *op, cit.*, pág. 90.

¹⁰⁰ Así parece establecerlo también el Consejo de Europa en la regla 56-2 cuando dice:

“El respeto de los derechos individuales de los presos en particular la legalidad de la ejecución de las penas debe estar asegurada por el control ejercido conforme a la reglamentación nacional, por una autoridad judicial o cualquier otra autoridad legalmente habilitada para visitar a los presos y *no perteneciente a la Administración penitenciaria.*”. (La cursiva es mía.) Al respecto Vid. GARCIA VALDES, Carlos (1982): *Comentarios a la legislación penitenciaria española*, Madrid, Edt. Cívitas, pág. 243.

Sin embargo, el artículo 76.2 f) también de la Ley Orgánica General Penitenciaria¹⁰¹ encomienda expresamente al Juez de Vigilancia Penitenciaria el conocimiento de las clasificaciones iniciales, progresiones y regresiones de grado, aunque curiosamente no se hace mención al mantenimiento de la clasificación¹⁰², pero sólo vía recurso, con lo que, en una primera instancia, es la Administración penitenciaria quien se encarga de la concesión o denegación del tercer grado, aunque evidentemente sometida al principio de legalidad y por lo tanto al control de los tribunales, sin ningún control judicial previo¹⁰³.

Por otra parte, la Administración penitenciaria frecuentemente interpreta de forma extensiva el artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria¹⁰⁴ que le encarga la dirección, organización e inspección de los Centros penitenciarios. Tal circunstancia se traduce, de facto, en la toma efectiva de decisiones sobre el contenido cuantitativo y cualitativo de la pena privativa de libertad. Respecto a la clasificación del preso en tercer grado el hecho es flagrante. La Administración penitenciaria puede decidir no sólo cuándo se produce en el tiempo, sino en qué

¹⁰¹ El artículo 76.2 f) de la Ley Orgánica General Penitenciaria que refiere las competencias expresas del Juez de Vigilancia Penitenciaria dice textualmente: “Resolver en base a los estudios de los Equipos de Observación y de Tratamiento, y en su caso de la Central de Observaciones, los recursos referentes a la clasificación inicial y a progresiones o regresiones de grado”.

¹⁰² Resulta chocante que el artículo 76.2. f) Ley Orgánica General Penitenciaria refiera que los Jueces de Vigilancia Penitenciaria pueden conocer, basándose en los informes de los Equipos de Observación y Tratamiento, los recursos referentes *solamente* a la clasificación inicial, progresión y regresión de grado, y no del mantenimiento. Vid., al respecto, BASCHS I ESTANY, Josep M^a (1992): “El control judicial de la ejecución de penas en nuestro entorno cultural” en *Cárcel y derechos humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los presos*, Barcelona, Edit. J.M.Bosch, pág. 151.

¹⁰³ Resulta curioso que, por ejemplo, los permisos ordinarios de segundo grado de más de dos días, deban ser concedidos por la Junta de Tratamiento y posteriormente autorizados por el Juez de Vigilancia Penitenciaria y sin embargo la clasificación en tercer grado, que supone mucho más margen de libertad, ni siquiera precise su autorización.

¹⁰⁴ El artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, explica:

“Corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia la dirección, organización e inspección de las Instituciones que se regulan en la presente Ley, salvo respecto de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria.”

condiciones se produce, es decir, la clase de establecimiento en que se cumple. Esta es una cuestión importante porque, como veremos, no es lo mismo cualitativamente, por ejemplo, estar destinado a un Centro de Integración Social, que a una Unidad Dependiente.

Visto todo ello, el verdadero problema se traduce en valorar si determinadas cuestiones o iniciativas de la ejecución, en concreto la clasificación en tercer grado, en vez de ser decididas por la Administración en primera instancia, para que no sea el poder ejecutivo quien mediante determinados intereses políticos vacíe de contenido las resoluciones judiciales condenatorias como ya ha sucedido en algunas causas recientes, deberían de ser decididas por el Juez de Vigilancia Penitenciaria¹⁰⁵. Es decir, si dadas las características de la ejecución penitenciaria, y la importancia de la concesión o denegación del tercer grado, la decisión debería corresponder al Juez de Vigilancia Penitenciaria, no limitándose su función a conocer del tema por la vía del recurso. No es esta, obviamente, la postura adoptada por el legislador.

Por lo que sí se ha optado es por potenciar la intervención del Ministerio Fiscal. Así, basta con que la decisión administrativa de clasificación en tercer grado le sea comunicada, para que sea éste quien pueda impugnar aquellas resoluciones que considere contrarias a derecho, siendo el Juez de Vigilancia quien resuelva lo que proceda según el artículo 76.2 f) de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

La razón de tal notificación es debida, a diferencia de otras actividades administrativas, a que en la ejecución penitenciaria existe un interés general, pero ¿es esa notificación garantía suficiente?.

¹⁰⁵ Como afirma RACIONERO CARMONA, Francisco (1996): “Relaciones entre Administración penitenciaria y jurisdicción de vigilancia. Competencias y conflictos” en *Vigilancia Penitenciaria. VIII Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, CGPJ, Zaragoza, pág. 29.: “Lo coherente en el seno del sistema es que sea el mismo Poder que determina el QUÉ – la pena-, determine el COMO – el régimen de vida- que es concluyente en cuanto a la penosidad y disfrute de beneficios. En los dos primeros grados el sometimiento del grado a la Jurisdicción está salvado por la vía del recurso del interno, en el cuarto también (art.76.2 b) de la Ley Orgánica General Penitenciaria); resta, pues, sólo el tercero, del cual aquella, ni el órgano que dictó la sentencia ni el de Vigilancia, tiene siquiera noticia.”

La intervención del Ministerio Fiscal puede suponer una cautela de refuerzo garantista que asegure la ejecución frente a la actuación de la Administración, aunque no se entiende cómo se produce explícitamente para el tercer grado y no para los demás, pero este argumento, a mi modo de ver, es insatisfactorio e insuficiente. No sólo porque, como afirma Racionero Carmona, “la concesión del tercer grado es un acto administrativo más, necesariamente revisable por la Jurisdicción conforme ordenan los artículos 91, 97, 103 y 106 del texto constitucional; y no se cumple este requisito de revisibilidad por reducir los cauces procesales de la misma”. Sino porque, disquisiciones conceptuales aparte, podemos encontrarnos con disfunciones. Por ejemplo, ante la concesión del tercer grado por parte de la Administración penitenciaria, el preso evidentemente es muy difícil que recurra, en tanto la situación se le supone beneficiosa¹⁰⁶, pero puede que tampoco lo haga el Ministerio Fiscal. ¿Puede entonces el Juez, en este caso, revisar la concesión del tercer grado?. Evidentemente no, si atendemos a una interpretación rígida del artículo 76.2 f) de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Y no creo que en tal imposibilidad se encuentren escondidos fines metarajurídicos basados en criterios políticos de oportunidad, creo que se trata, más bien, de que la regulación existente es desacertada para una materia muy necesitada de revisión y que precisa de mayor atención que la prestada hasta ahora.

Cuando el artículo 107 Reglamento Penitenciario prevé que: “Todas las resoluciones de clasificación o progresión al tercer grado adoptadas por el Centro Directivo o por acuerdo unánime de la Junta de Tratamiento según lo previsto en el artículo 103.7 se notificarán junto con el informe de la Junta de Tratamiento, al Ministerio Fiscal dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su adopción”, adopta una visión parcial de lo que, a mi modo de ver, puede suponer una solución al problema.

Para que quede garantizado, como entiendo es preceptivo, el control judicial respecto de los acuerdos clasificatorios de tercer grado, no sólo han de ser notificados al Ministerio Fiscal, sino también han de ser *puestos en conocimiento de los Jueces*, como se hace por ejemplo en el

¹⁰⁶ Es difícil, pero puede ocurrir. Vid. PEREZ- TEMPLADO JORDÁN, J. (1988): “Los recursos ante los Jueces de Vigilancia Penitenciaria” en *Vigilancia Penitenciaria IV Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, CGPJ, Especial III, pág. 42.

caso de los presos clasificados en tercer grado y destinados a las Unidades Dependientes¹⁰⁷. El matiz es importante, porque si se le notifica la clasificación al Ministerio Fiscal, éste puede interponer recurso al Juez, quien resolverá de acuerdo al artículo 76. 2.f) de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Pero si además el Juez es informado de tal situación -me refiero a que el Juez no sólo sea informado o llegue a saber, sino que llegue a “conocer” en el sentido procesal, es decir que tenga facultades de resolución¹⁰⁸ - puede, si el Fiscal no lo hace, iniciar el procedimiento de revisión respecto del acuerdo de clasificación de tercer grado, de modo que siempre quede garantizado, como entiendo debe ser, el control judicial.

Porque en definitiva, si al Juez no se le informa ni puede conocer, tendrá potestad para revisar la resolución del Ministerio Fiscal, pero en cuanto sea o no contraria a derecho, lo que no podrá es entrar a valorar sobre la clasificación en tercer grado en sí misma como entiendo le exige el espíritu del artículo 76.2.f) de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Por tanto, y tratándose de propuestas de “lege ferenda”, entiendo que antes de entrar a valorar si la clasificación en tercer grado ha de ser en primera instancia potestad del Juez de Vigilancia Penitenciaria, que probablemente habría de ser el siguiente paso, ha de sustanciarse la cuestión en el sentido anteriormente expuesto.

El Tribunal Sentenciador y la clasificación en tercer grado.

La posibilidad de recurrir en apelación las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria viene recogida en la Disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma oscura y confusa, que en sus apartados 2 y 3 establece:

¹⁰⁷ Así lo establece el artículo 167.3 Reglamento Penitenciario: “Por el Director del Establecimiento se dará cuenta al Juez de Vigilancia Penitenciaria del destino de cada interno a la Unidad Dependiente, así como los posibles cambios de destino que se produzcan”.

¹⁰⁸ De igual manera que ocurre e el primer grado. Vid., al respecto MANZANOS BILBAO, Cesar (1987): *Prisión y Sociedad en Euskadi Estudio sociológico sobre el proceso de transferencia en materia penitenciaria para la comunidad autónoma vasca*. Edt. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pág. 335.

“2. Las resoluciones del Juez de Vigilancia en materia de ejecución de penas serán recurribles en apelación y queja ante el Tribunal Sentenciador, excepto cuando se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa que no se refiera a la clasificación del penado.

3. Las resoluciones del Juez de Vigilancia en lo referente al régimen penitenciario y demás materias no comprendidas en el número anterior serán recurribles en apelación o queja siempre que no se hayan dictado resolviendo un recurso de apelación contra resolución administrativa. Conocerá de la apelación o de la queja la Audiencia Provincial que corresponda, por estar situado dentro de su demarcación el establecimiento penitenciario”.

Respecto a la clasificación en tercer grado, la práctica habitual venía siendo que las resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria eran recurribles por el preso en apelación, y el órgano competente para conocer de ellas era la Audiencia Provincial. Sin embargo, esta práctica ha sido modificada por el acuerdo del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2002, que interpreta dicha disposición adicional y viene a clarificar que “las resoluciones de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria relativas a la clasificación de los penados serán remitidas en apelación (y queja) ante el Tribunal Sentenciador, encargado de la ejecución de la condena”.

Todo ello deja entrever una situación un tanto extraña. En las cuestiones de régimen y en algunas cuestiones de tratamiento que no sean de clasificación, deciden los Jueces de Vigilancia Penitenciaria con recurso a la Audiencia Provincial, pero *en las cuestiones de tratamiento que sean de clasificación, decide el Juez de Vigilancia Penitenciaria con apelación al Tribunal Sentenciador*. Es decir, se da una situación insólita: un mismo órgano “ad quo”, tiene dos tribunales “ad quem”. De modo que, con esta división competencial, no sólo se produce una fractura importante entre lo que se viene llamando la “unidad del tratamiento”, puesto que la clasificación se separa del resto de incidencias, sino que se generan ciertos efectos perniciosos.

En concreto, ¿qué consecuencias tiene lo expuesto respecto de la clasificación de un recluso en tercer grado?. En primer lugar, que si el

Juez de Vigilancia Penitenciaria deniega, concede o ratifica la concesión de la clasificación, porque el Ministerio Fiscal puede recurrir también ante el Tribunal Sentenciador tal decisión, será éste quien se encargue de resolver el asunto, y esto que, a priori, parece sencillo, acarrea muchos y muy graves problemas en la práctica:

Problemas de la intervención del Tribunal Sentenciador como órgano de apelación

a) Alejamiento.

Es habitual que los presos cumplan condena en lugares alejados del sitio donde fueron sentenciados, de modo que el acceso a letrados que puedan representarles en lugares físicamente distantes dificultará la comunicación entre ambos.

b) Falta de especialización.

Los Tribunales Sentenciadores no han sido Tribunales de seguimiento del preso, pero tienen que decidir sobre un momento esencial en la vida del mismo: la clasificación en tercer grado. Además, estas incidencias tradicionalmente se han encargado a las Audiencias Provinciales, por tanto los Tribunales Sentenciadores no tienen costumbre de encargarse de estos asuntos.

c) Desplazamiento del riesgo.

Hay que destacar el enorme protagonismo que, a medio plazo, es de prever adquieran tanto la Administración penitenciaria como los Jueces de Vigilancia respecto de la clasificación en tercer grado. La tendencia de los Tribunales Sentenciadores, hasta que la reforma se asiente en el tiempo, va a ser denegar estas clasificaciones, luego el peligro de lo que llamaremos a partir de ahora *desplazamiento del riesgo*, es decir, la posibilidad de que la Administración “traspase” la decisión de la clasificación en tercer grado al Juez de Vigilancia Penitenciaria y éste al Tribunal Sentenciador, como ya venía ocurriendo cuando las competencias las tenían las Audiencias Provinciales, pueden restringir al máximo, o cuanto menos dilatar a medio plazo, la posibilidad de los presos de acceder a la semilibertad.

d) *Desigualdades.*

Se pueden producir desigualdades, entre diferentes presos con idénticos problemas, dentro de un mismo Centro penitenciario pues los órganos sentenciadores son diversos. Desigualdades que se han logrado paliar en jurisdicciones como, por ejemplo, en Madrid donde las competencias penitenciarias se habían centralizado en la Sección 5ª de la Audiencia Provincial *garantizándose así una uniformidad en la jurisdicción penitenciaria.*

Ya he analizado las especialidades que presenta la concesión del tercer grado respecto de los órganos que en ella intervienen, pero no querría pasar por alto algunas carencias procesales que se me antojan dignas de breve reseña. Por ejemplo, la falta de interés, o quizá la desidia, respecto de la materia que venimos tratando, hacen que cuestiones como el plazo que tiene el Ministerio Fiscal para recurrir la resolución de clasificación en tercer grado que hace la Administración, o el tipo de recurso que cabe interponer al respecto, se hayan descuidado tan alegremente.

He de manifestar también que es precisa una normativa que clarifique la figura del Juez de Vigilancia¹⁰⁹, sobre todo cómo ha de llevar a cabo las competencias que le han sido encomendadas respecto del tercer grado, y le garantice, asimismo, refuerzo y apoyo suficiente en el ejercicio de sus funciones¹¹⁰.

¹⁰⁹ Tras el fallido intento de aprobación del Proyecto de Ley reguladora del Procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria de 1997, los Jueces han venido actuando según los criterios de sus reuniones periódicas para poder solventar cuestiones puntuales en su quehacer diario.

¹¹⁰ Para que no se convierta “en un nuevo aparato legitimador de la institución total en su conjunto”. Vid al respecto RIVERA BEIRAS, Iñaki (1995): “El control jurisdiccional de la ejecución penitenciaria” en *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural*, M.J. Bosch, Barcelona, pág. 198., y porque son muchas las dificultades de los Jueces de Vigilancia en el desarrollo de su ejercicio profesional, así lo señala MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (2002): *op., cit.*, pág. 96: “ (...) A estas dificultades ha de añadirse la presión mediática a la que están sometidos. Los beneficios de su buen hacer no son fácilmente contrastables, ni tampoco vendibles en términos políticos. Sin embargo los eventuales sucesos luctuosos conectados con sus decisiones tienen asegurado un destacado lugar en los medios de comunicación. La situación tan escuetamente descrita puede darnos una idea del funcionamiento de estos Juzgados, tan poco codiciados por los jueces. Sin menospreciar la profesionalidad de muchos y la admirable vocación de algunos, no puede ocultarse que la falta de medios y el resto de las dificultades señaladas empujan a la huida a

2) Endógenas.

Son endógenas aquellas particularidades que se vienen dando por la competencia en la concesión del tercer grado que a la Administración penitenciaria le atribuye en exclusiva la legislación.

La potestad reglada de la Administración en el procedimiento de concesión del tercer grado.

Si recordamos el artículo 102.4 del Reglamento Penitenciario, veremos que expresa: “La clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad”. Visto así, el precepto, como ya expresé en el epígrafe correspondiente, llama la atención por el uso de la prognosis en el juicio, y el de los conceptos jurídicos indeterminados en el fondo, que, sin lugar a dudas, genera cierta inseguridad. Ya señalé en su momento que tal proceder podía dejar entrever cierto margen de discrecionalidad en el actuar de la Administración. Ahora, para analizarlo con más detalle, voy a comenzar planteando las siguientes preguntas; la Administración penitenciaria, ¿actúa a la hora de conceder el tercer grado, con ese margen de libertad que parece concederle la legislación?, ¿puede, por ello, hacer valer criterios políticos o de oportunidad en su intervención como órgano decisor en primera instancia?, es decir, ¿estamos ante la potestad discrecional de la Administración para la concesión de terceros grados?.

Sabiendo que el concepto de discrecionalidad se presenta como un concepto doctrinalmente no muy pacífico, y no siendo mi cometido entrar en polémicas de esta índole, aceptaremos la definición de discrecionalidad que nos ofrece la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al establecer que la discrecionalidad “surge cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público”¹¹¹. Aquí, encontramos ya una primera respuesta a las

otros destinos más cómodos o al conservadurismo, entendiéndolo como tendencia a refrendar lo ya hecho, es decir, lo actuado por la Administración penitenciaria”.

¹¹¹ Vid al respecto la exposición de motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.

preguntas anteriores. La Administración no tiene potestad para decidir lo que es mejor para el interés general en la concesión del tercer grado a un preso. Es la propia Ley la que determina cuál es ese interés, que no es ni más ni menos que servir para favorecer la progresiva incorporación del preso al medio social (art. 83 del Reglamento Penitenciario), es decir, ni en la Ley Orgánica General Penitenciaria, ni en el Reglamento, se expresa que la Administración haya de decidir en atención a otros criterios -alarma social, riesgo de fuga, falta de aflicción en el cumplimiento de las penas- a la hora de conceder el tercer grado, que no sea el de favorecer la progresiva incorporación del preso al medio social.

Es cierto, por otra parte, como también he venido señalando, que el legislador alude, con respecto a los criterios de concesión del tercer grado, a conceptos jurídicos indeterminados que, si bien generan cierta inseguridad jurídica, no son justificante de la potestad discrecional de la Administración. Como expresa Alarcón Bravo¹¹² respecto de la clasificación en tercer grado “los conceptos jurídicos indeterminados no son casos de discrecionalidad o de aplicación de la facultad de elección entre comportamientos igualmente posibles y lícitos, sino de operaciones lógicas que suponen actividad de interpretación del concepto primero y examen de la situación personal después para establecer el adecuado encuadre entre una y otra. Está configurado por ley como un supuesto concreto, de tal forma que sólo se da una única solución justa en la aplicación del concepto a la circunstancia de hecho.” Es decir, la Administración debe decidir si en un caso concreto y determinado, dándose los requisitos legalmente establecidos, el preso está capacitado o no está capacitado para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad; lo que no puede es, basándose en criterios políticos o de oportunidad, determinar si esa posibilidad concurre o no¹¹³.

De las consideraciones expuestas puede concluirse que nos hallamos ante una verdadera potestad reglada de la Administración, que

¹¹² ALARCÓN BRAVO, Jesús (1988): *op., cit.*, pág 22.

¹¹³ Vid., al respecto MARTINEZ ESCAMILLA(2002): *op., cit.*, pág. 28 y ss. Es muy interesante e importante resaltar la postura que mantiene la autora, en el mismo sentido, respecto de la concesión de los permisos ordinarios, no sólo por la claridad conceptual y expositiva del asunto sino por ser la primera vez que se traslada la dicotomía: potestad reglada – potestad discrecional al ámbito de la actuación de la Administración penitenciaria.

se manifiesta porque, dándose los requisitos legalmente establecidos, ha de concederse el tercer grado, su no-otorgamiento en tales circunstancias constituye por tanto una ilegalidad.

El papel del preso en la concesión del tercer grado. Déficit procedimentales.

Veamos ahora el papel que desempeña el preso en la clasificación en tercer grado.

Cualquiera que conozca la realidad penitenciaria sabe que, aunque ni la Ley Orgánica General Penitenciaria ni el Reglamento Penitenciario establezcan el procedimiento que ha de seguir la Administración para la concesión de tercer grado, ha de existir, en la práctica, un cruce de dialogo preestablecido entre la Administración y el preso por el que éste participe del proceso de clasificación (aunque sólo sea porque el proponer a un preso para tercer grado, precisa de cierta documentación sobre la actividad que éste va a desarrollar, la vinculación familiar o institucional con la que cuenta, su “modus vivendi”, etc., que evidentemente ha de aportar). Pero otra cosa muy distinta, y es ahí donde existe la falla, es su participación una vez iniciado el procedimiento.

Desde que la Junta de Tratamiento inicia el trámite de concesión del tercer grado mediante informe al Centro Directivo, y hasta que éste contesta, el preso no puede intervenir hasta la notificación del acto,¹¹⁴ interponiendo recurso ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria. Por tanto, en todo ese lapso de tiempo el preso permanece prácticamente inactivo y sin derecho de réplica. Entre otras cosas, porque desconoce el contenido de los informes de los miembros del Equipo Técnico,¹¹⁵ cuyo carácter

¹¹⁴ Puede argüirse que respecto del mantenimiento de grado el preso, como hemos visto, puede recurrir al Centro Directivo, pero ya manifesté en su momento que no se trata de un recurso propiamente dicho, ya que lo que solicita el preso es la remisión del informe emitido por la Junta de Tratamiento al Centro Directivo para que éste resuelva lo procedente respecto al mantenimiento o cambio de grado.

¹¹⁵ Coincido con MARTINEZ ESCAMILLA Margarita (2002): *op.,cit.*, pág 106 cuando dice: “Los informes del Equipo Técnico sí son remitidos por el Centro Penitenciario al Juez de Vigilancia y de ellos se da traslado al Ministerio Fiscal para que informe. Pero jamás he visto que de dichos informes se de traslado al interno para que tenga un conocimiento más preciso de las razones de denegación y pueda combatirlas”.

desfavorable puede suponerle la denegación del acceso a tercer grado, es decir, carece del momento procesal oportuno para ser oído y, además, tiene restringida la prueba en la defensa de sus argumentos. Esto por una parte, pero es que al restringirse, además, la prueba pericial exclusivamente a los informes del Equipo Técnico, no sólo se desvirtúa la función valorativa del enjuiciamiento, sino que la indefensión resulta manifiesta y el trato discriminatorio evidente, pues tal circunstancia, no ocurre en las relaciones de la Administración con el resto de administrados no-presos. Frente a ello, y más que establecer el procedimiento que ha de seguir la Administración para la clasificación en tercer grado, que interesaría se plasmara en la legislación, sería digno de loa, por lo menos, el que se aplicara aquel que se lleva a cabo con el resto de administrados¹¹⁶.

Soy consciente, pues en algo conozco la realidad penitenciaria, de los trastornos que éste proceder puede acarrear a los profesionales del llamado tratamiento penitenciario. Sin embargo, el esfuerzo será merecido si de lo que se trata es de “extender el tercer grado por lo menos al 50% de la población reclusa” como manifestó la Institución Penitenciaria en su día. Además, podría suponer algunas ventajas. En primer lugar, porque con la intervención activa del preso el procedimiento podría ser más garantista. Hemos de tener en cuenta que, en la concesión del tercer grado, los únicos informes que se valoran son los del Equipo Técnico. La posibilidad de valorar la opinión de otros profesionales, la existencia de otra información además de la exclusivamente penitenciaria, podría permitir a la Administración penitenciaria, tanto a la Junta de Tratamiento como al Centro Directivo, adoptar la decisión más correcta. En segundo lugar, porque la intervención activa del preso haría el procedimiento más eficaz, en tanto que si la Administración se mostrara más transparente en su gestión, muchos de los recursos de los presos, que no son más que una forma precisamente de reivindicar esos derechos ignorados, no se producirían. Y en tercer lugar, porque aunque es cierto que todo ello supondría añadir más problemas a los que en general obstaculizan el trabajo de los

¹¹⁶ “Es decir, las normas establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Vid al respecto MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (2002): *ibid.*, pág. 79.

Equipos Técnicos¹¹⁷, no se trataría tanto de un problema de cantidad como de calidad, y, para alcanzarla, sólo sería preciso un cambio de mentalidad y de estrategia, racionalizando, organizando y planificando.

3.2. *El tercer grado en cifras.*

Después de analizar la problemática del tercer grado es obligado preguntarse en qué se traducen todas esas fricciones y dificultades que, como hemos visto, le son propias, es decir, cuál es su reflejo en las cifras pues resulta interesante conocer en la práctica la auténtica realidad del mismo.

Ya vimos como allá por el año 1979, la neonata Ley Orgánica General Penitenciaria y la doctrina, imbuidas del recién estrenado constitucionalismo, consideraron como mandato prioritario la “potenciación del régimen abierto”. Muchos se atrevieron, incluso, en el más entusiasta y optimista de los planteamientos, a declararlo susceptible de aplicación por lo menos a un 50% de la población penitenciaria¹¹⁸. Desde entonces hasta ahora, cabe preguntarse qué ha sucedido con esa deseable realidad que se plantearon los expertos antaño, y en qué ha quedado en la praxis ese espíritu aperturista. Lo analizaré repasando las cifras, y para ello nada mejor que valorar los veinte primeros años de aplicación de la actual legislación penitenciaria. Dividiré pues el objeto de estudio en dos segmentos correspondientes a dos décadas, la de los ochenta y la de los noventa.

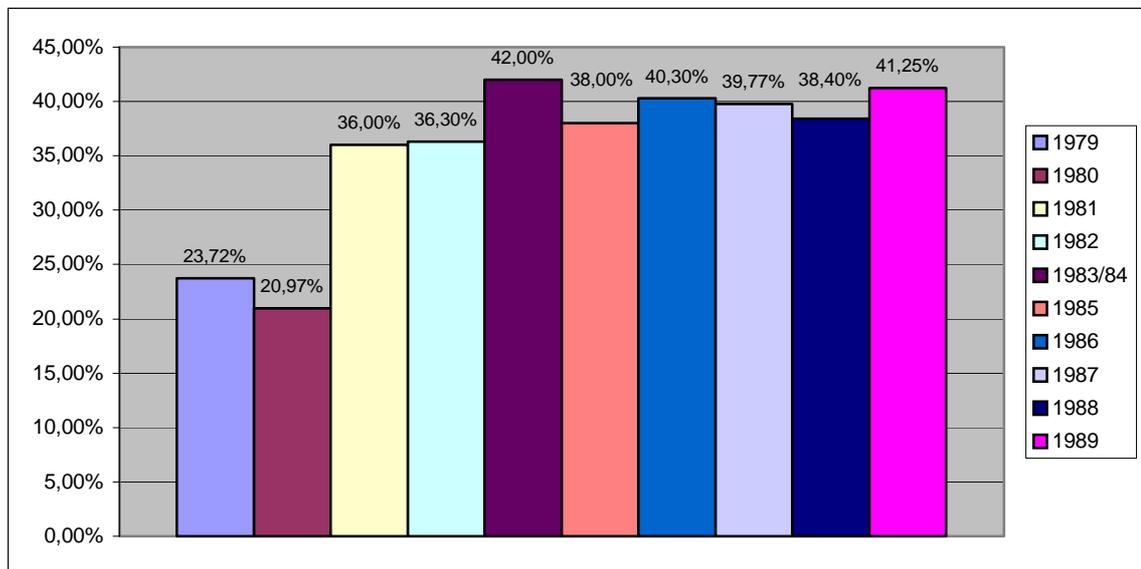
¹¹⁷ Sobre los problemas que en general obstaculizan el trabajo de estos Equipos, Vid. DOMÍNGUEZ, Fermín (1997): “La dirección y gestión de un equipo de observación y tratamiento”, en *Psicología Jurídica Penitenciaria II*, Fundación Universidad- Empresa, Madrid, pág. 409 y ss.

¹¹⁸ Vid., *supra* notas nº 4 y nº 5.

a) La década de los ochenta: el entusiasmo.

Con anterioridad a la Ley Orgánica General Penitenciaria, el porcentaje de clasificación respecto del tercer grado¹¹⁹, oscilaba en torno al 16,17%. Observando el siguiente gráfico, apreciaremos que durante la década de los ochenta se advierte un incremento progresivo del mismo.

Cuadro II
Evolución del tercer grado en la década de los ochenta. Elaboración propia.
Fuente: Dirección general de Instituciones Penitenciarias.



Así, del 20,97% de presos clasificados en tercer grado del año 1980 se pasa al 36 % de los mismos en el año 1981. El punto de inflexión a partir del cual el incremento es gradual y progresivo, se pone de manifiesto en el bienio 83/84, probablemente como consecuencia de la reducción de penas que tuvo lugar a partir de la reforma del Código Penal de 1983, y del 40% de presos clasificados en tercer grado en el año 1986, se pasa al 41,25% de los mismos en el año 1989¹²⁰. Visto así, los

¹¹⁹ Los datos que en este epígrafe, y en general en el trabajo que vengo desarrollando, se manejan no incluyen los de la comunidad autónoma de Cataluña que es la única que tiene trasferidas competencias en esta materia.

¹²⁰ Los datos que se manejan en este epígrafe proceden de los cómputos y porcentajes que, como datos auxiliares de la Sección de Tratamiento, se empiezan a calcular desde 1981 y se recogen desde entonces en las memorias anuales que publica la Dirección General de

datos presentan un panorama altamente optimista, sobre todo si tenemos en cuenta los deseos expresados por los expertos tras la publicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria y el ambiente aperturista que se vivía entonces¹²¹, pero es preciso, para tener una visión todavía más real del asunto, que analicemos además otros aspectos.

En la década de los ochenta, la distribución de los presos clasificados en tercer grado, tenía lugar con respecto a dos modalidades de régimen abierto: *el limitado*, del artículo 43 del Reglamento Penitenciario de 1981, que suponía restricciones en las salidas, en los permisos y en definitiva en la forma de vida de los presos, y *el pleno*, del artículo 45 del mismo Reglamento¹²². Si observamos la siguiente tabla podemos analizar algunas otras cifras.

Instituciones Penitenciarias. Es indudable que el método estadístico empleado por tal institución influye de alguna manera en la recogida de datos y posterior obtención de porcentajes, pero éste no es lugar adecuado para realizar este tipo de valoraciones metodológicas. Respecto del método estadístico empleado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Vid., ALARCON BRAVO, Jesús (1997): *op., cit.*, pág.18.

¹²¹ Recordemos que es en la España de los 70 cuando aparecen las corrientes científicas que defienden una teoría relativa de la pena basada en el prevenciónismo y en el repudio a la retribución penal. El pionero fue el profesor GIMBERNAT ORDEIG con un trabajo titulado “¿Tiene un futuro la Dogmática jurídico-penal?”, pero poco después, le siguieron, MIR PUIG, LUZÓN PEÑA, MUÑOZ CONDE. En gran medida y gracias a ellos, estos nuevos postulados, se reflejaron primeramente en la Ley General Penitenciaria de 1979 pero también en los Proyectos de Código Penal de la década de los ochenta.

¹²² El art. 43 del Reglamento Penitenciario de 1981 establecía, refiriéndose al llamado régimen abierto limitado: “El régimen abierto se cumplirá conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de este Reglamento. Sin embargo, dicho régimen abierto podrá no ser regulado en el artículo 45, si la peculiar trayectoria delictiva, personalidad anómala, imposibilidad de desempeñar un trabajo en el exterior, condiciones diversas del penado, o indicaciones de su tratamiento penitenciario así lo aconsejan. En estos casos el equipo de tratamiento o, si no lo hubiere, la Junta de Régimen y Administración dictaminará el tipo de vida aplicable al interno, conforme al principio de individualización científica y acercándose todo lo posible al régimen abierto del artículo 45, decidiendo la posibilidad de salidas al exterior y de los permisos de fin de semana, así como pudiendo exigir que el interno vaya acompañado de personas que merezcan confianza, funcionarios de instituciones penitenciarias, asistentes sociales o miembros de asociaciones o instituciones públicas o privadas que se ocupen de la resocialización de los presos. El principal objetivo de la actuación penitenciaria en los casos a que se refiere el párrafo anterior, es ayudar al interno a que por sí mismo o por medio de otras personas u organismos inicie la búsqueda de un medio de subsistencia para el futuro, o en su defecto, iniciar los contactos con alguna asociación o institución pública o privada de protección y tutela para su apoyo o acogida en el momento de su salida en libertad. Si con posterioridad concurren las condiciones pertinentes, el interno disfrutará del régimen regulado en el artículo 45.”

Cuadro III
Evolución del tercer grado respecto del régimen abierto pleno y limitado en los años ochenta. Elaboración propia. Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

AÑOS	%REGIMEN ABIERTO	%R.A. PLENO	%R.A LIMITADO
1982	36.30	45.00	55.00
1983/84	42.00	56.00	44.00
1985	38.00	48.00	52.00
1986	40.30	37.50	62.50
1987	39.77	37.71	62.28
1988	38.40	32.00	67.90
1989	41.25	29.48	70.52

Pese a que en los primeros años parecen equipararse, a partir del año 1985, el número de presos en tercer grado en el llamado régimen abierto limitado es mayor, llegando casi a doblarse en los últimos años, que el número de presos en tercer grado respecto del régimen abierto pleno. La razón puede atribuirse, o bien a la reforma del artículo 43 del Reglamento penitenciario de 1981, llevada a cabo en el año 84, que restringía el régimen abierto pleno a los solos efectos de la libertad

El artículo 45 del Reglamento Penitenciario de 1981 recogía, respecto del régimen abierto pleno que “los establecimientos y secciones de régimen abierto se ajustarán a las siguientes normas:

1. El Orden y la disciplina que se han de exigir serán los propios para el logro de una convivencia normal en toda colectividad civil, con ausencia de controles rígidos tales como formaciones, cacheos, requisas, intervención de visitas y correspondencia, que contradigan la confianza que como principio inspiran estas instituciones.

2. Para el destino de los internos a los establecimientos de régimen abierto será necesario instruir a aquellos de las condiciones y régimen de vida que han de llevar y que manifiesten formalmente que las aceptan voluntariamente y que se comprometen a observarlas.

3. En general, se permitirá a los internos moverse sin vigilancia tanto en el interior de la institución como en las salidas para el trabajo y los permisos.

4. La Junta de Régimen y Administración, a propuesta del equipo técnico del Centro, podrá establecer distintas fases o modalidades en el sistema de vida de los internos, según las características de éstos y los grados de control a mantener durante sus salidas al exterior.

5. Bajo la supervisión de los educadores se establecerán los órganos de participación de los internos en el desarrollo de las distintas actividades del establecimiento.

6. Como regla general, en los establecimientos de cumplimiento de régimen abierto se autorizará el dinero de curso legal y el uso de objetos de valor.

7. En los establecimientos los internos disfrutarán, como norma general, de permisos de salida de fin de semana.”

condicional, o bien a la importancia que adquiere el disponer de empleo u ocupación para acceder al régimen abierto pleno.

Sea como fuere, lo cierto es que, aunque la potenciación del régimen abierto parece una realidad, la praxis evidencia que no se lleva a cabo en toda su extensión. No se apuesta en firme por su desarrollo. Basta con destacar que sólo el 28% de las clasificaciones en tercer grado lo son inicialmente, frente al 72% que lo son por progresión, y basta repasar el número de establecimientos abiertos existentes en la época. A pesar de puntuales y satisfactorias experiencias como Liria¹²³, establecimiento para jóvenes en tercer grado, basado en la preparación y cualificación profesional como medio de reinserción, en 1980 apenas empiezan a funcionar algunas Secciones abiertas en Barcelona, Valencia y Alcalá de Henares¹²⁴. Al mismo tiempo, existen todavía algunos destacamentos penales abiertos representativos de épocas pretéritas, y en 1987, se inaugura la primera Unidad Dependiente para madres gestionada por la Generalitat Valenciana. En 1988 se crea otra Unidad Dependiente para madres con hijos menores en Madrid.

Visto de éste modo, el panorama real no parece ya tan alentador, pero aún así, las cifras hablan de las ventajas del régimen abierto¹²⁵. Basta con señalar que los fracasos giran aproximadamente en torno a un 6%, y que los quebrantamientos de condena, por ejemplo, se dan menos en los establecimientos abiertos que en los cerrados. ¿Porqué entonces no invertir en un régimen como el abierto, cuando el balance era tan favorable?. Quizá era demasiado pronto, quizá habíamos de esperar a la siguiente década para responder a estas cuestiones.

¹²³ Vid., al respecto, IZQUIERDO MORENO, Ciriaco (1985): “El Instituto Penitenciario para jóvenes de Liria” en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 27, pág. 529 y ss.

¹²⁴ Vid. CALVO GARCÍA, Jesús (1977): “Sección abierta del Centro Penitenciario de cumplimiento de hombres de Alcalá de Henares” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 199, pág. 762 y ss. Y también del mismo autor “Pedagogía y Tratamiento Penitenciario. III Reglamento de la Sección Abierta de Alcalá de Henares” en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 220-223, 1978, pág. 143 y ss.

¹²⁵ Las cifras que manejo en este párrafo respecto del éxito o fracaso del régimen abierto, no constan específicamente en las Memorias que anualmente publica la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sino que se deben al trabajo de ALARCON BRAVO, Jesús (1998): *op., cit.*, págs. 20 y 21.

b) La década de los noventa: la triste realidad.

Pero las grandes inversiones en el régimen abierto no llegaron. Frente a la puesta en funcionamiento de macrocentros penitenciarios como Topas o Soto del Real, los establecimientos abiertos van incrementándose en número, pero no en infraestructura ni en condiciones. Aparecen numerosas Secciones abiertas y Centros de Inserción Social a lo largo del territorio español, pero con la particularidad de ubicarse en antiguas prisiones que, antes de ser cerradas definitivamente, pasan a albergar este tipo de establecimientos¹²⁶. De este modo, la escasez de condiciones e

¹²⁶ Señalaré solamente algunos ejemplos significativos porque de este tema me ocuparé más ampliamente en el capítulo siguiente.

Se recoge en la Orden de 29 de abril de 1998: “(...) el cierre del centro penitenciario que actualmente está funcionando en Vigo, que *se considera inadecuado para las funciones penitenciarias que venía desarrollando*, sin perjuicio de que, temporalmente y en tanto no se produzca su desafectación, pueda seguir desempeñando prestaciones y funciones penitenciarias propias de un centro de inserción social, bajo la dependencia, a todos los efectos, del nuevo centro”

Asimismo establece también la Orden de 25 de septiembre de 1997 respecto de la apertura del Centro Penitenciario “La Moraleja”, en Dueñas (Palencia): “La apertura de este centro determinará la clausura del que actualmente está funcionando en Palencia, lo que posibilitará una mejora notable de las condiciones en que se desarrolla la relación de especial sujeción que origina la reclusión y que, en ese viejo establecimiento, resultaban manifiestamente deficientes.” Y a renglón seguido puede leerse: “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el actual centro penitenciario de Palencia, podrá, temporalmente, seguir funcionando como establecimiento de régimen abierto, dependiendo orgánica y funcionalmente del nuevo centro que se crea..”

En la misma línea la Orden de 30 de noviembre de 1992 por la que se crea el Centro penitenciario de Villabona (Asturias) dice: “La necesidad de crear Centros penitenciarios con la infraestructura adecuada para el cumplimiento de los fines que deben presidir la intervención penitenciaria ha hecho que la Administración, de conformidad con las previsiones del Plan de Creación y Amortización de Centros penitenciarios que aprobó el Consejo de Ministros en su sesión de 5 de julio de 1991, prosiguiera la construcción de un nuevo Centro en Villabona (Asturias) (...) Por otra parte, la planificación propuesta por el citado Plan establecía que la construcción del citado Centro penitenciario tendría como repercusión la amortización de los de Oviedo y Gijón. Por lo tanto se hace necesaria la clausura de los Centros antes dichos como establecimientos de cumplimiento de régimen ordinario. Sin embargo, la conveniencia de un óptimo aprovechamiento de las prestaciones que la Administración penitenciaria puede ofrecer y la mayor rentabilización de los recursos existentes aconsejan que, temporalmente y hasta tanto se considere que no son precisos para el servicio público al que están afectos, los edificios de tales Centros pasen a depender del de

infraestructuras deja imposibilitado el desarrollo pleno del espíritu del régimen abierto que, como veremos más adelante, ya se había plasmado en los Congresos Internacionales de La Haya y Ginebra, en los años cincuenta.

Aunque es cierto que estas decisiones administrativas consistentes en aprovechar las antiguas y devastadas prisiones como centros abiertos, estaban justificadas por el criterio de temporalidad, -“temporalmente y hasta tanto se considere que no son precisos para el servicio público al que están afectos, los edificios de tales Centros pasen a depender del de nueva creación como Sección de régimen abierto” o “temporalmente y en tanto no se produzca su desafectación, pueda seguir desempeñando prestaciones y funciones penitenciarias propias de un Centro de Inserción Social”, rezan algunas Ordenes Ministeriales- la verdad es que sólo llegó a construirse un establecimiento abierto nuevo. El resto, ubicados en las viejas prisiones, siguieron y han seguido funcionando hasta nuestros días en las mismas condiciones.

Como compensación, sí se incrementó considerablemente otra modalidad de establecimiento abierto muy significativa en esta década: la Unidad Dependiente. Con la colaboración y cofinanciación de instituciones públicas y privadas, e insertas en el medio social abierto¹²⁷,

nueva creación como Sección de régimen abierto, constituyendo una sola unidad que dependerá orgánica y funcionalmente de aquel (...)”

La cursiva es mía pero evidencia un argumento obvio. Si han de construirse centros con la infraestructura adecuada para el cumplimiento de los fines que debe presidir la intervención penitenciaria, ¿porqué los establecimientos abiertos, que son los que más precisan de una adecuada infraestructura, se ubican en viejos centros que reúnen condiciones manifiestamente deficientes?:

“No sólo se han escatimado medios para crear centros de régimen abierto que son menos costosos y más ágiles, sino que tampoco se ha invertido en infraestructura de servicios sociales y profesionales especialistas en el régimen abierto”. Al respecto Vid., ASUA BATARRITA, Adela (1992): *op. cit.*, pág. 28 y ss.

¹²⁷ Como fuente normativa de su constitución caben destacar entre otras; la Orden 10 de junio de 1999 por la que se crean una Unidad Dependiente del establecimiento penitenciario de Valladolid y otra del establecimiento penitenciario de Tenerife II, la Orden 26 de junio de 1995 por la que se crean Unidades Dependientes de los establecimientos penitenciarios de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Las Palmas de Gran Canaria y centro de inserción social “Torre Espioca”, de Valencia respectivamente y la Orden de 22 de

se daba practicidad puntual a una de las novedades más interesantes del Reglamento Penitenciario de 1996. A ella está dedicado, en gran parte, el capítulo siguiente.

La puesta en funcionamiento de los establecimientos abiertos, resultó en número a todas luces insuficiente. Uno de los grandes ejemplos lo constituía la Comunidad de Madrid, que albergaba en esta época a unos 6.500 presos en siete Centros penitenciarios, cuatro de los cuales eran de nueva construcción, pero sólo contaba con un centro abierto, el Centro de Inserción Social Victoria Kent, la antigua prisión de Yeserías, con capacidad para albergar sólo a trescientos presos en tercer grado¹²⁸. Al ser los establecimientos escasos, y no atisbarse esperanzas respecto de la construcción de nuevos centros abiertos, comienzan a ponerse en marcha experimentalmente a finales de los noventa, otras alternativas¹²⁹.

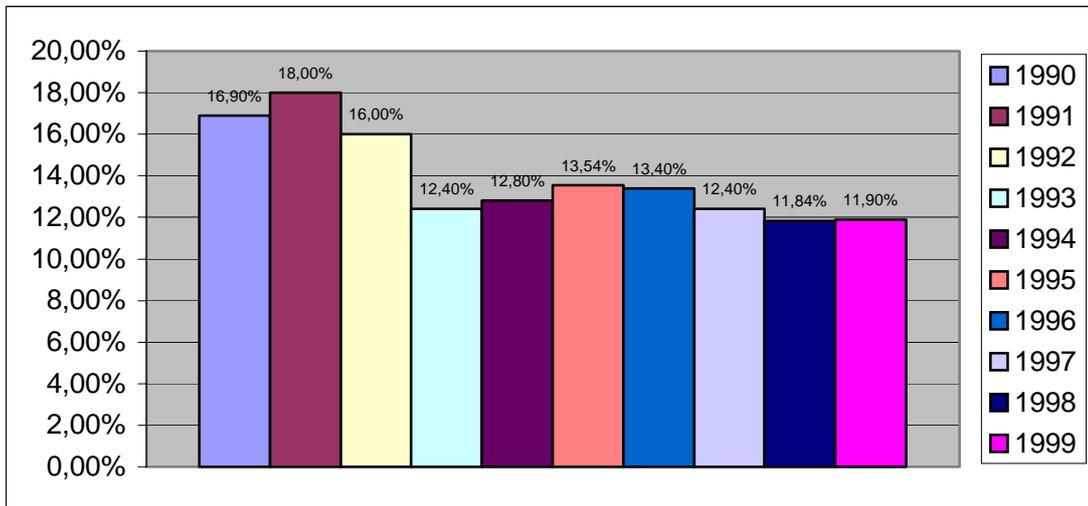
Por causa o como consecuencia de esta insuficiencia de centros, y a pesar de que el Reglamento Penitenciario de 1996 ofrecía un amplio espectro de opciones para el desarrollo del régimen abierto, lo cierto es que se produce un considerable retroceso de las cifras de clasificaciones en tercer grado respecto de la década anterior. De hecho, en la práctica, la realidad nos muestra que se producen mayores obstáculos para acceder al mismo. Respecto de ello, puede entenderse también que uno de estos obstáculos lo supuso la entrada en vigor del Código del 95. Al eliminarse la figura de la redención como beneficio penitenciario se tarda más tiempo en alcanzar la cuarta parte de la condena, requisito imprescindible para acceder al primer permiso y por tanto a los sucesivos. El disfrute previo de permisos, aunque la ley no lo establezca, es un requisito que, en la práctica, la Administración penitenciaria emplea como previo a la concesión del tercer grado. De este modo el procedimiento se ralentiza. Pero veamos el gráfico:

noviembre de 1994 por la que se crea una Unidad Dependiente del centro penitenciario de San Sebastián, etc.

¹²⁸ Sobre estos datos, Vid., al respecto, MONTESERIN, Emilio (2001): “Veinte años de Ley Penitenciaria” en Claves de la razón práctica, nº 110, marzo, Madrid.

¹²⁹ Me refiero a los medios telemáticos de control.

Cuadro IV
Evolución del tercer grado en la década de los noventa. Elaboración propia.
Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.



Así, observamos como en ninguno de los años se supera la barrera del 20% de clasificaciones en tercer grado, que sí vimos había sido superada con creces en la década anterior, llegando incluso a establecerse en límites mínimos en los últimos años, 11,84% en 1998, y 11,90% en 1.999.

También como en la década anterior, el acceso al tercer grado sigue siendo mayoritariamente mediante la progresión de grado. El camino al mismo sin haber cumplido la cuarta parte de la condena, es mínimo, sobre todo en los últimos años de la década de los noventa¹³⁰.

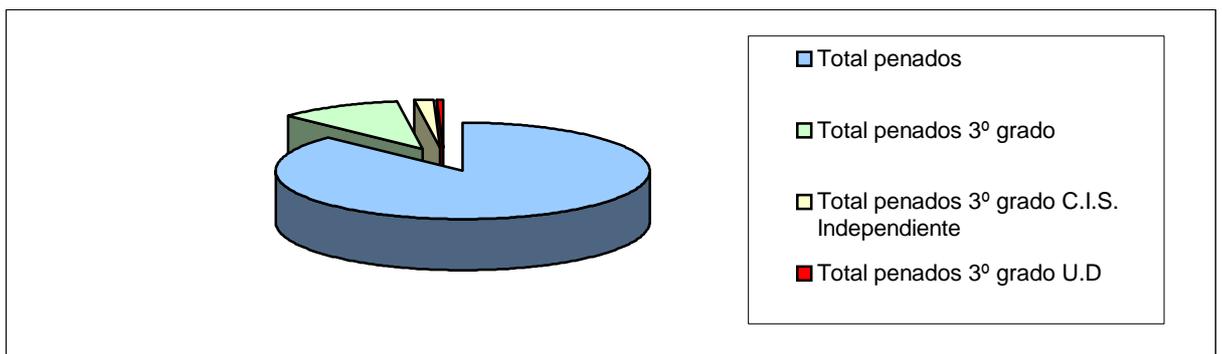
Y también, como en la década anterior, la distribución de los presos clasificados en tercer grado respecto del régimen abierto, es superior en el llamado régimen abierto restringido, antes llamado limitado, que en el pleno¹³¹.

¹³⁰ Vid. Cuadro I de este trabajo.

¹³¹ La tendencia a la baja respecto del régimen abierto pleno se sigue manteniendo hasta el final de la década. En 1996 el 10,6% de las clasificaciones en tercer grado lo eran en régimen abierto pleno, en 1997 el 9,7% y en 1998 el 10,6%. Vid. Informes anuales de Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Una vez más, y pese a los bajos índices de fracaso¹³², parece que se vuelven a frustrar las expectativas respecto de la “potenciación del régimen abierto” y la aplicación del mismo al menos a un 50% de la población reclusa. Todavía no se aprecian las consecuencias de la entrada en vigor de la Ley 7/2003, quizá debamos esperar más adelante para hacer nuevas valoraciones, pero no auguro, visto lo visto respecto de las propuestas que proclama el Reglamento penitenciario de 1996 y de las consecuencias de la entrada en vigor del Código Penal de 1995, grandes cambios de tendencia, por lo menos corto plazo. Al respecto, el gráfico es significativo:

Cuadro V
Total penados en tercer grado respecto de su ubicación, año 2003. Elaboración propia.
Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias



En el año 2003, del total de 42.744 presos penados, 5.104 estaban clasificados en tercer grado¹³³. Sólo 698, es decir un 13.6%, se encontraban adscritos a Centros abiertos ligados al medio social abierto, un 2.8% a Unidades Dependientes y 10.8% a Centros de Inserción Social.

¹³² En esta década se sitúa aproximadamente en un 10 %. Vid. YUSTE CASTILLEJOS, Ángel: “El tercer grado penitenciario. Requisitos y efectos” en *Vigilancia Penitenciaria (VI Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Bibliografía)*, CGPJ, Madrid, pág. 232.

¹³³ Sobre estas cifras Vid. Informe General 2003. Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

4. DEL NACIMIENTO DEL RÉGIMEN ABIERTO A NUESTROS DÍAS. LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS.

Una vez conocidas las características del régimen abierto y analizadas las peculiaridades del tercer grado; procede ahora, para completar la tríada propuesta al inicio del capítulo, profundizar sobre los establecimientos abiertos

Donde la realidad del régimen abierto y del tercer grado se hacen patentes, donde adquieren una dimensión eminentemente práctica, es al ingreso del recluso en un establecimiento abierto. Por tanto, no deja de ser interesante observar la evolución que el régimen abierto ha experimentado a través de estos establecimientos desde sus orígenes hasta la actualidad, determinando cuáles han sido sus influencias y en qué momento de desarrollo se encuentran ahora. Y esto es lo que me propongo tratar en este epígrafe: la practicidad del régimen abierto desde su evolución histórica, por medio de los establecimientos abiertos.

- a) *El régimen abierto desde la perspectiva internacional. Breve referencia a la figura del Coronel Montesinos en España.*

Cuando Montesinos¹³⁴ dirigía el Presidio de Valencia, funcionaban ya los sistemas penitenciarios celulares y aislacionistas que habrían de lograr entusiasta acogida y un gran número de partidarios en la época. Mientras el sistema Auburn¹³⁵ fue aceptado en Estados Unidos con gran éxito, el sistema pensilvánico o filadélfico¹³⁶ fue acogido por los países

¹³⁴ Manuel Montesinos y Molina nace en San Roque el 17 de junio de 1796. Desde joven forma parte del Regimiento de Caballería Santiago (regido por el General Castaños), lo que perfila el carácter de un militar que acabará siendo, por casualidad, el precursor del régimen abierto en España. Participa en las Batallas de Andujar (16/VII/1808) y Tudela (26/XI/1808) durante la Guerra de la Independencia. Hecho prisionero en 1809, es conducido a Francia, donde tras cinco años de cautiverio, regresa a España en 1814. Desde 1818 hasta 1822, presta sus servicios en la Secretaría del Ministerio de la Guerra. Exiliado a Francia tras la caída del régimen constitucional, viaja por Europa y Estados Unidos hasta que, en 1927, llega de nuevo a España, destinado al Regimiento de Caballería de Castilla y al Regimiento de Caballería de Borbón, con sede en Valencia. Desempeña otros cargos de relevancia hasta que, en 1832 es nombrado Pagador del Presidio de Valencia. En 1834, es nombrado Comandante interino del Presidio de Valencia con motivo del cese del anterior alcaide. En 1836, y con objeto de ahorrar gastos a la Hacienda Pública, pide la cesión del Convento de San Agustín para convertirlo en presidio y desarrollar un sistema nuevo (basado en la confianza y la autorresponsabilidad), diferente del celular que existía en EE.UU. y en algunos países de Europa. No solamente se hace cargo del Presidio de Valencia, sino que crea en Sevilla otro Presidio, y en 1839, nombrado ya Visitador General de los Presidios Meridionales del Reino y Plazas de África, viaja a Málaga donde organiza brigadas de presos para la construcción de carreteras y de nuevos Presidios. Siendo ya Inspector y Visitador de los Presidios del Reino, crea los penales de Algeciras, Cartagena y Valladolid. En 1850 construye el de Burgos y remodela el Penal de Toledo. Es en 1852, cuando se le encomienda el traslado del Presidio de Madrid y la creación de una Galera de Mujeres, utilizando también conventos desamortizados en Alcalá de Henares. Después de la publicación del Código Penal de 1848, solicita su jubilación, desilusionado por una legislación tendente a imposibilitar su labor. Fallece el 3 de julio de 1862.

Sobre la vida y obra del Coronel Montesinos más ampliamente Vid., el monográfico que le dedicó la *Revista de Estudios Penitenciarios* (1962), nº 159, Oct-Dic. Vid. también RICO DE ESTEASEN, José (1948): *El coronel Montesinos. Un español de prestigio europeo*, con prólogo del Dr. Gregorio Marañón, Alcalá de Henares. Y también, BOIX, Vicente (1850): *Sistema Penitenciario del presidio correccional de Valencia*, Valencia. GARCIA VALDES, Carlos (1997): *Del presidio a la prisión modular*, Edt. Ópera Prima. Sistema editorial, Madrid.

¹³⁵ El sistema auburiano parte del principio de enmienda a través de la soledad y mediante el trabajo. Así pues, el aislamiento nocturno, el trabajo diurno en común y la regla de silencio absoluto, configuran dicho sistema. Arquitectónicamente se corresponde con prisiones llamadas de pabellones laterales.

¹³⁶ El sistema filadélfico, pensilvánico o celular, se caracteriza por el total aislamiento nocturno y diurno de los presos, la ausencia de visitas exteriores, y la lectura de la Biblia como única actividad. La concepción del delito como pecado y la penitencia de la pena lo identifican. Arquitectónicamente se corresponde con un tipo de prisiones de tipo radial.

Europeos, especialmente Inglaterra y Alemania, donde se puso en marcha con grandes expectativas de éxito. Influidos por la corriente europea, Montesinos ensayó el sistema de aislamiento en España, pero los resultados fueron nefastos¹³⁷. Así, frente a las corrientes que consideraban el sistema celular como óptimo, Montesinos se une a un grupúsculo de penitenciarios europeos, entre los que se encuentran Obermayer, Crofton y Maconochie, favorables, en la teoría y en la praxis, a la investigación de sistemas eficaces para alcanzar la corrección y rehabilitación de los penados distintos a los aislacionistas. De ese modo, comienza a aplicar experimentalmente el llamado *sistema gradual progresivo*.

Este sistema había nacido en Inglaterra debido a la crisis del procedimiento de deportaciones a las colonias. En América ocurrió lo mismo, la guerra de Independencia obligó a trasladar las deportaciones de las colonias americanas hacia Australia. Así, desde 1848, aquellos que eran condenados a deportación primero permanecían en prisiones celulares, luego trabajaban al aire libre en obras públicas, y posteriormente eran enviados a Australia donde recibían el certificado de libertad condicional -llamado también "ticket of leave"- pudiendo prestar sus servicios para los colonos libres. Tras el descubrimiento de las minas de oro de Victoria se terminó con la deportación penal, pero existían 9.000 penados pendientes de cumplir sus condenas, de modo que la solución fue darles la libertad, así hubieran cumplido la mitad o la tercera parte de la pena, con el objeto de descongestionar las cárceles inglesas. Se implanta así la libertad condicional, pero de forma acelerada y sin garantías¹³⁸.

¹³⁷ Así escribe: "Además de que sólo satisface una de las condiciones de toda pena, cual es la mortificación del penado, ataca por otra parte el objeto más esencial de ellas. Perfeccionar al hombre es hacerlo más sociable, y todo lo que tienda a destruir o entorpecer su sociabilidad impedirá su mejoramiento, por esto las penas lejos de combatir deben favorecer este principio, y desterrar la incomunicación absoluta." Mas ampliamente, MONTESINOS Y MOLINA, Manuel (1846): *Reflexiones sobre la organización del presidio de Valencia, reforma de la Dirección General del ramo, y sistema económico del mismo: por el Coronel Montesinos, Visitador General de los Presidios del Reino*. Imprenta del presidio. Copia facsímil. Servicio de reproducción de libros de librerías París-Valencia, 1979, pág. 19.

¹³⁸ "Tan bruscamente y con tan pocas garantías, que no podía menos de constituir un peligro para el país, y de ahí las protestas". Vid. TRIGO Y FONT, E (1917): *La Reforma Penitenciaria de Don Manuel Montesinos y Molina*, Imprenta de Bernardo Rodríguez, Madrid, pág.46.

Para evitar estos inconvenientes, el capitán Maconochie, en la isla de Norfolk, Inglaterra, aplicó una nueva variación al sistema progresivo consistente en la medición de la pena por la buena conducta y el trabajo. Según el trabajo realizado se establecían unos vales o marcas. En caso de mala conducta se procedía a la aplicación de una multa. Cuando se obtenían un número determinado de marcas o vales se recuperaba la libertad. Existían, por tanto, tres periodos: el primer período o “período de prueba (aislamiento nocturno y diurno) y trabajo obligatorio”, el segundo período o “trabajo en común durante el día y aislamiento nocturno” y el tercer período o “libertad condicional” cuando se obtenían el número de vales necesarios¹³⁹. Así, de modo progresivo, podía reducirse la duración de la condena.

Walter Crofton asumió el sistema que había ideado el capitán Maconochie y organizó en Irlanda un sistema más preciso, intermedio entre la estancia en las casas de trabajo, “workhouse”, y la libertad condicional. Mantenía Crofton que, al estar encarcelado un individuo, no se sabía si estaba en condiciones de madurez para la libertad¹⁴⁰. Así, cuando los presos salían de las casas de trabajo en la prisión, los mandaba a trabajar como obreros en campos y fábricas cercanas. En el

¹³⁹ MARCÓ DEL PONT, L (1974): *Penología y sistemas carcelarios*, Edt. Depalma, Buenos Aires, pág.64.

¹⁴⁰ En el informe presentado al Gobierno por Crofton en 1855, ya ensalzaba las ventajas del llamado período de prueba. Van Der Bruggen, en el Congreso Internacional celebrado en el mismo año, expresa los fundamentos de la prisión intermedia de esta manera: “La idea central de que se parte no es otra que el principio de individualización. Es decir del desarrollo de la personalidad del culpable, fundándose sobre las bases morales colocadas por la disciplina educativa de todos los estadios anteriores. Es en conformidad con este principio, eminentemente verdadero y justo, que con el tratamiento de los presos se esfuerza en hacer desaparecer todo aquello que se vincule muy visiblemente con su vida presente y la de las prisiones comunes de donde han salido. Nada lo debe recordar: ni la postura, ni el corte de cabellos, ni el traje que es el de los obreros honestos. Evitase hablar de los delitos cometidos y de las penas que motivaron. Tratase a los presos como hombres, como seres morales y razonables que han arribado al sentimiento de su responsabilidad, como gentes que obran bajo el imperio de esta conciencia. Este sentido de humanización, esta confianza acordada a los culpables, a título de hombres, capaces de progresos morales, de energía y de persistente voluntad, de determinación propia y de imperio sobre sus pasiones, constituye sin duda un fenómeno completamente nuevo en el régimen penitenciario, pero un fenómeno que creo que por su exactitud y profundidad de miras sobrepujará a su novedad”. Vid., GARCIA BASALO, J.Carlos (1969): “Algunas consideraciones sobre el régimen correccional abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 184-185, Madrid, Enero-Junio, pág. 670.

establecimiento al que se les enviaba, a 12 kilómetros de Dublín, no había muros ni cerrojos, los presos se alojaban en barracas desmontables donde aprendían a vigilarse por sí mismos (selfcontrol)¹⁴¹

De este modo y según Salillas¹⁴², lo que hizo Crofton fue aplicar la libertad condicional, con un orden de garantías representadas por la *prisión intermedia* que permitía el contacto con el exterior. Pero esta figura ya se había ensayado en el presidio de Valencia por el Coronel Montesinos¹⁴³. Nace así dentro del sistema progresivo el *régimen de prelibertad*.

¹⁴¹ MARCÓ DEL PONT, L (1974):*op., cit.*, pág. 66.

¹⁴² SALILLAS, R (1906): *Un gran penólogo español. El Coronel Montesinos*. Publicaciones de la Revista Penitenciaria, Imprenta de Eduardo Arias, Madrid, pág.45. Vid. también del mismo autor “Montesinos y el sistema progresivo” en *Revista de Estudios Penitenciarios* (1962) nº 159, Oct-Sept. , Madrid, pág. 315.

¹⁴³ Bernaldo de Quirós atribuyó la paternidad del sistema progresivo a Montesinos en el Congreso Internacional de Londres en 1872. Vid., BERNALDO DE QUIROS, Constancio *Cursillo de Criminología y Derecho Penal*, Ciudad Trujillo, 1940, pág.210, Vid., también del mismo autor *Lecciones de Derecho Penitenciario*, México, 1943, pág. 106. Vid. DE RODY, Alberto (1946): “La España Penal y Penitenciaria del siglo pasado, vista desde el extranjero”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 12, Marzo en el que se afirma que: “Conocedor William Crofton del sistema implantado en aquel tiempo por el Coronel Montesinos en el penal de San Agustín de Valencia, lo estudió y analizó llevándolo como ensayo a las prisiones Irlandesas, de las que era éste Director, y le dio a conocer en el año 1856 a la Cámara Británica para conducto del Comité que estudiaba la reforma penitenciaria, y cuando Crofton recibiera los aplausos de la Cámara al ser aprobado el proyecto, se apresuró a exaltar la figura de Montesinos, de quien dijo había cogido la idea y los resultados de la experiencia que del sistema había hecho en España; no obstante para el mundo civilizado, esta innovación que venía a revolucionar y mejorar las instituciones penitenciarias se le ha seguido llamando sistema irlandés o de Crofton.”

En este sentido Vid. VALDES RUBIO (1910): *Derecho penal, su filosofía, historia, legislación y jurisprudencia*, t.2, Madrid, pp.76, explica ante la ovación concedida en el Congreso de Londres en 1872 que Crofton afirmó: “Recojo esos aplausos única y exclusivamente, para transmitírselos al Coronel Español Sr. Montesinos”. También TELLEZ AGUILERA, Abel (1998): *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*, Edit. Edisofer, Madrid, pág.82, afirma: “(...) Será él quien perfeccione el sistema progresivo antes descrito al introducir un cuarto periodo, antes de la libertad condicional que denominó periodo intermedio, que se cumplía en prisiones especiales y consistía en que el interno trabajaba al aire libre en el exterior de la prisión, en trabajos por lo general agrícolas, entregando parte de su salario y no estando obligado a llevar uniforme carcelario. El motivo de introducción de este nuevo periodo no fue otro que el clamor que en 1863 recorrió Inglaterra sobre la excesiva ligereza con la que se concedía la libertad condicional. Para ello tomó de la experiencia española, desplegada por Montesinos en la prisión de Valencia, la

En Alemania, quien experimentaría un sistema progresivo dividido en periodos en la prisión de Munich, en 1842, fue George Michael VON OBERMAYER. Dichos periodos; observancia de la personalidad del interno mediante la convivencia con obligación de silencio, e inclusión del interno en un grupo reducido y heterogéneo, tenían como objeto el alcanzar la libertad anticipada mediante el trabajo y el buen comportamiento¹⁴⁴.

b) *El presidio de San Agustín (Valencia), “periodo intermedio” y régimen de prelibertad.*

Antecedentes históricos.

La historia del presidio de San Agustín en Valencia va unida indefectiblemente a la figura del Coronel Montesinos¹⁴⁵ y a su particular visión de la ejecución penal¹⁴⁶, sin que eso haya implicado un sistema original ajeno a influencias. Actualmente, no hay duda del conocimiento que Montesinos tenía de los sistemas penitenciarios europeos y americanos gracias a la obra “Descripción de los más célebres establecimientos Penales de Europa y los Estados Unidos, seguida de la aplicación práctica de sus principios y régimen interior a las Casas de Corrección, Fuerza y Reconciliación que pudieran plantearse en España con grande utilidad del Real Erario, y otros resultados no menos importantes” de Marcial Antonio López y que sin duda influyó su

idea de un periodo intermedio, por lo que la paternidad del sistema progresivo en cuatro periodos no se debe a Crofton sino a Montesinos”.

¹⁴⁴ TELLEZ AGUILERA, Abel (1998): *ibíd.*, pág.83.

¹⁴⁵ El análisis que se plantea respecto de la figura del Coronel Montesinos como director del presidio de Valencia, es aséptica y solo afecta a aquellos temas que tienen que ver con la investigación que me ocupa. Sobre el uso del poder e influencia del Coronel, a través del presidio, para su lucro personal, el empleo de presos como capital humano barato y sobreexplotado, el presunto “humanismo correccionalista”, y sobre otras cuestiones interesantes pero que no afectan a la temática de este trabajo, Vid. SERNA ALONSO, Justo (1988): *Presos y pobres en la España del XIX*. Edt. PPU, Barcelona, págs. 221 a 277.

¹⁴⁶ Que tiene un precedente directo según Salillas, en Francisco Xabier Abadía, cuya gestión al frente del presidio correccional de Cádiz precede aproximadamente treinta años al Presidio Correccional de Valencia. Vid., al respecto, SALILLAS, Rafael (1918): *Evolución Penitenciaria en España*, Edit. Imprenta clásica española, Madrid, 1995, pág.179.

quehacer¹⁴⁷, puesto que se publicó en 1832, dos años antes de su nombramiento. Junto a Marcial Antonio López, también Ramón de la Sagra¹⁴⁸ será otro de los encargados de describir mediante sus numerosos viajes, el conocimiento de los sistemas penitenciarios americanos y, aunque su obra es posterior a la de Marcial Antonio López, fue mayor su trascendencia.¹⁴⁹

Pero las influencias de Montesinos no han de verse solamente en la obra de estos autores. Como militar con experiencia que fue, el Reglamento del Cuerpo Facultativo de Marina¹⁵⁰ tuvo en Montesinos un referente importante en la praxis del ejercicio profesional. Pese a todo ello, la novedad del sistema, la falta de antecedentes en España del mismo, y la ausencia de reglamentos interiores de organización comunes a todos los presidios -ya que cada comandante establecía las propias en el que dirigía-, obligaron a Montesinos a trabajar en una experiencia que sería puntera en el sistema penitenciario de su época¹⁵¹.

¹⁴⁷ Vid. FRANCO DE BLAS, Francisco (1962): “Formación penitenciaria del Coronel Montesinos y su célebre sistema”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, Oct-Dic., pág. 107 y ss. Vid. También, LLORCA ORTEGA, José (1992): *Cárceles, Presidios y Casas de corrección en la Valencia del XIX (Apuntes históricos sobre la vida penitenciaria valenciana)*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 137.

¹⁴⁸ AGUIRRE PRADO, Luis (1947): “Un precursor penitenciario” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 27, Junio, págs.. 59 y ss. GONZALEZ GUITIAN, Luis (1989): “Sagra, Montesinos y Engels” en *V.V.A.A. Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona. Libro homenaje al prof. Antonio Beristain*. Edt. Instituto Vasco de Criminología. San Sebastián. pág.1065. Más ampliamente, SANZ DELGADO, Enrique (2003): *El humanismo penitenciario español del siglo XIX*. Ed. Edisofer. Madrid

¹⁴⁹ AGUILERA, Abel (1998): *op. cit.*, pág.79.

¹⁵⁰ “Además el Cuerpo Facultativo de Marina tiene su reglamento particular que ninguna autoridad extraña puede invadir ni alterar, y obrando, así se evitarán choques entre ramas distintas, y los disgustos y molestias, que entre autoridades superiores deben necesariamente producir aquellos”. Vid. MONTESINOS Y MOLINA, Manuel (1846): *op. cit*, pág .267.

¹⁵¹ MONTESINOS Y MOLINA, Manuel (1846): *ibíd.*, pág. 250, donde puede leerse: “Sin modelo alguno en España que imitar, y sin antecedentes tampoco donde instruirme en un ramo de administración desconocido entre nosotros, cualquiera comprenderá los obstáculos que iban a rodear mi empeño en aprender la teoría por la práctica y de inventar - por decirlo así- un sistema que sino el más acertado, fuera al menos bastante conveniente, para que lo aceptase el Gobierno como tolerable.”

Antecedentes legislativos.

El sistema basado en la “recuperación del delincuente” mediante el trabajo, la disciplina, la convivencia ordenada, las rebajas en la duración de las condenas, la confianza y la autorresponsabilidad progresiva por medio de la clasificación en periodos aparece, aunque no en toda su extensión, en disposiciones legislativas en tiempos de Carlos III. Será gracias a la publicación de la Ordenanza de los Presidios Arsenales de 1804, Reglamentos de Abadía de 1805 y 1807, y sobre todo a la Ordenanza General de los Presidios del Reino de 1834 y posteriores, así como los distintos Códigos Penales, cuando se consolidará el sistema progresivo y, por consiguiente, aparecerá entonces la figura de la “*prisión intermedia*”.

Así, la Ordenanza de los Presidios Arsenales de Marina de 1804, como ya se indicó anteriormente, sirve de base a Montesinos. Esta Ordenanza propone “que los penados se corrijan, trabajen, aprendan un oficio y salgan en condiciones de ser útiles a la sociedad y a sí mismos”, divide a los penados en tres grupos o grados de 1º, 2º y 3º, con la aplicación de hierros y castigos según el grupo de clasificación, y con la posibilidad de alivio e incluso eliminación de tales castigos, por buena conducta y aplicación al trabajo¹⁵².

La Ordenanza General de 1834, basada en la Ordenanza de Marina de 1804 y en el Reglamento general de 1807¹⁵³, que pretendió la unificación normativa de todos los establecimientos penitenciarios, instituía también un sistema clasificatorio distribuido en grados. Pero se carecía de un reglamento de régimen interior en los presidios, por lo que cada comandante imponía el propio. Fue entonces cuando Montesinos, aprovechando el momento, aplicó su propio “*idearium*”, posteriormente incorporado a los Reglamentos de 1844, en el que se establecía la necesidad de clasificación de los penados en grados preclusivos y obligatorios del primero al cuarto, el fin correccional del encierro

¹⁵² LASALA, Gregorio (1962): “La obra de Montesinos y su influencia en la legislación de su época” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, Oct-Dic, pág. 78.

¹⁵³ Vid. SALILLAS, Rafael (1918): *op. cit.*, pág. 36.

mediante el trabajo en talleres¹⁵⁴ y el *régimen de prelibertad*, que suponía la posibilidad de que el preso saliese al exterior, guiado a veces por un acompañante, con la finalidad de comprobar la capacidad del mismo para vivir en libertad. Es decir, ello supone el arquetipo para la consolidación posterior y definitiva en 1901 y 1913, del sistema progresivo que ya se había legalizado mediante el Código penal de 1870.

Este sistema progresivo, que exigía al preso el paso por los diferentes periodos o grados, se flexibiliza con el Reglamento de Prisiones de 1968, porque, al introducir definitivamente el régimen abierto como tal, y permitir el acceso directo al mismo de aquellos presos que, según el estudio científico de su personalidad, fueran aptos para ello, dará lugar al Principio de Individualización Científica posteriormente reflejado en la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979.

El presidio de San Agustín. El primer establecimiento penitenciario abierto.

El idearium de Montesinos, como explicábamos anteriormente, estaba basado en la división en periodos de tiempo o grados progresivos de los penados, mientras éstos permanecían en el presidio, con la lógica de la preparación previa a la concesión de la libertad¹⁵⁵. Su proyecto se

¹⁵⁴ Más ampliamente, Vid. LASALA, Gregorio (1962): *op. cit.*, págs. 74 a 79. LLORCA ORTEGA, José Luis (1992): *op. cit.*, pág. 147. GARCIA VALDES, Carlos (1997): *op. cit.*, pág. 12 a 21. GARCIA VALDES, Carlos (1975): *Régimen penitenciario en España (investigación histórica y sistemática)*. Colección de criminología y derecho penal, Edt. Publicaciones del Instituto de Criminología, Universidad de Madrid, Madrid, págs. 30 a 36. BUENO ARUS, Francisco (1981): "Cien años de Legislación Penitenciaria (1881-1981)" en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Nº 232-235, Ene-Dic, pág. 71.

¹⁵⁵ MONTESINOS Y MOLINA, Manuel (1846): *op. cit.*, pág. 252, donde el autor establece ocho de los principales puntos sobre los que pivota su sistema:

“* Inspirar en el alma del delincuente sentimientos de lenidad y de afición al trabajo, encaminándolos a útiles ocupaciones, debe ser el objeto moral de las penitenciarias públicas.

* Perfeccionar al hombre es hacerlo más sociable: todo lo que tienda a destruir o entorpecer su sociabilidad, impedirá su mejoramiento, por eso las penas, lejos de atacar deben favorecer este principio, fomentando su acercamiento.

* El objeto de los castigos no es la expiación del crimen sino la enmienda y aviso de los criminales, porque el oficio de la justicia no es vengar sino corregir.

* La pérdida de la absoluta de la libertad es en bastante grado sensible al hombre para que se necesite agravar su condición de esclavo con penalidades que no contribuyendo a una enseñanza provechosa, le inficionan el corazón con inolvidables resentimientos.

pudo materializar quizá gracias a las características arquitectónicas del mismo, un antiguo convento restaurado sin grandes medidas de seguridad, de cualquier modo estableció tres periodos preclusivos¹⁵⁶:

El primer periodo o “de los hierros” se aplicaba a los que ingresaban en el presidio, a los cuales, previa entrevista con el Coronel, se les colocaban los grilletes de hierro permaneciendo en la brigada de depósito donde realizaban tareas de limpieza. El uso de hierros y grilletes no se establecía para evitar la fuga del preso, sino que era considerado como elemento de reflexión ante el ilícito cometido. Pasado ese periodo y cuando el preso escogía un trabajo, se le integraba en el segundo periodo.

El segundo periodo o “de trabajo en común” servía para instruir al penado en determinados oficios y lograr con ello la capacitación profesional adecuada a su salida. Esa actividad se llevaba a cabo en talleres de formación que servían como medio de enseñanza y de adquisición de pautas sociales -afición por el trabajo, orden de vida, etc.- y como estímulo para conseguir ciertos beneficios.

El tercer periodo o de “libertad intermedia” era aquel en el que el preso podía salir al exterior del presidio por un espacio determinado de tiempo¹⁵⁷ a realizar actividades diversas, institucionales o laborales, en la

* Sin el auxilio del temor que causan los atroces tratamientos, y sin el de la fuerza armada también puede mantenerse en buen Orden el régimen interior de las penitenciarias del Estado. El prestigio moral que sepan granjearse sus jefes, les prestará armas más poderosas que las de la fuerza pública, y el inflexible rigor de una bien entendida disciplina, pondrá en sus manos un freno que no alcanzará a romper la audacia de los más facinerosos.

* Corregir sin exasperar, castigar sin envilecer, debe constituir la doctrina de nuestros sistemas penales.

* El respeto, no el miedo, debe conservar siempre en buen pie, la disciplina de los establecimientos penales.

* El sistema que algunos defienden de absoluto aislamiento, debe considerarse como imperfecto, porque solo satisface una de las dos condiciones de toda pena, cual es la mortificación.”

¹⁵⁶ Mas ampliamente vid. TRIGO Y FONT, Eduardo (1917): *op. cit.*, págs. 20 a 24.

¹⁵⁷ José Rico de Esteasen a menudo lo recoge en sus numerosos artículos:

“Cuando lo estimaba de justicia, dejaba salir y circular libremente por la ciudad a los penados, los enviaba a centenares, lejos de la prisión, para la práctica de trabajos de obras públicas, sin temer que se evadiesen; los empleaba en menesteres de reconocida utilidad,

ciudad, en las obras o en el campo, pernoctando en el edificio penitenciario como medio de adaptación a la libertad¹⁵⁸.

El presidio de San Agustín se convierte así en el primer establecimiento abierto donde se instaura la “prelibertad”. De este modo, se sustituyen los medios físicos de retención y coacción por criterios de responsabilidad y confianza. Cada preso es tratado individualmente siendo él mismo, “el propio ejecutor de su reforma”¹⁵⁹. Estamos, pues, ante el antecedente más directo en nuestra legislación de algunos de los actuales establecimientos abiertos penitenciarios: las Secciones abiertas y los Centros de Inserción Social.

Aunque el sistema progresivo del que Montesinos fue pionero permaneció en las legislaciones posteriores, no ocurrió lo mismo con el

para lo que no contaba con otra garantía que la buena conducta o la palabra de honor de los propios presos”.

“Las expediciones de presos desde Valencia a Madrid, portadores de valioso material, con la sola vigilancia de un capataz, el empleo de penados en su caminar por los senderos de España como Visitador, permitiendo que se adelantaran solos a la entrada de las ciudades para dar aviso de su llegada, la escolta de penados que acompañaban a la esposa del reformador en sus viajes de Valencia a Madrid en épocas en las que no se había creado todavía la Guardia Civil y salteadores de caminos detenían las diligencias...”

¹⁵⁸ El tercer periodo de “libertad intermedia” no debe confundirse, como hace NEUMAN, Elías (1984): *Prisión Abierta*, Edit. Depalma, Buenos Aires, pág.120, con el de libertad condicional. Tampoco debe confundirse el régimen de “prelibertad” dentro del sistema progresivo que implanta Montesinos, con el régimen de los llamados “destacamentos penitenciarios” que también formaban parte del presidio valenciano. Tales destacamentos no responden a un sistema progresivo ni se deben a un régimen abierto, sino, más bien, a trabajos que se desarrollan “al aire libre” en un régimen cuasi-cerrado.

¹⁵⁹ Así afirma Montesinos en sus escritos:

“...Este establecimiento presidial que abrigando mil y quinientos confinados, presenta todo el aspecto de una gran casa de fabricación limpia, cómoda y aún agradable, sin más cerraduras, que las que donde quiera ofrece una habitación particular, sin grandes castigos para conservar dentro el buen Orden y sosiego de sus moradores sin bayonetas que lo rodeen, y supliendo por todo su admirable disciplina, de tal manera que, ni de noche ni de día ha menester su tranquilidad de otro ni más auxilio, que el de una docena de capataces ancianos y casi inválidos”

“Porque en el presidio de Valencia, donde no ha un solo cerrojo que no pueda saltar el empuje de cualquiera de los confinados, y donde su seguridad está encomendada a sus hábitos de subordinación y moralidad, jamás ha ocurrido el más leve disturbio, ni amago de insubordinación...”

espíritu e ideario del Coronel que, tras la publicación del restrictivo Código Penal de 1848, reformado posteriormente en 1850, perdió toda influencia y practicidad siendo anulado totalmente por la Orden 1 de agosto de 1857.

c) *De los Destacamentos penales a los Congresos Internacionales.*

Tras el “olvido” de la experiencia de Montesinos en el Presidio de San Agustín, principalmente debido a la entrada en vigor de la restrictiva legislación penal del XIX, el único vestigio de establecimiento abierto que se mantiene en nuestra legislación, son los *destacamentos penales*.

Este tipo de establecimientos penitenciarios, objeto de evolución constante hasta bien entrada la mitad del siglo XX, son modalidades de establecimientos caracterizados, más que por ser abiertos, porque las actividades que en ellos se realizan lo son al aire libre:

- Los trabajos forzados al aire libre en obras públicas.
- Las obras y servicios públicos de interés general.
- Los establecimientos abiertos o de “mínima seguridad” que surgen tras los Congresos Internacionales de los años 50.

Los trabajos forzados al aire libre en obras públicas

Los condenados en este tipo de establecimientos realizaban trabajos forzados al aire libre en obras públicas. Normalmente, salían a trabajar del establecimiento penitenciario del que dependían y, alojados en campamentos móviles durante el día, regresaban a pernoctar en el centro.

Aunque realizaban su actividad laboral junto a otros trabajadores libres, no estaban integrados en el mundo laboral como éstos y no gozaban de los mismos derechos ni oportunidades. Su trabajo no era considerado como un medio de reinserción y no consistía en una conducta alternativa a un modo de vida delictual anterior. Pese a ello, el cumplimiento de condena en este tipo de establecimientos, sin barreras arquitectónicamente prisionizantes, no suponía grandes altercados ni evasiones. Sin embargo, eran formas de ejecución escasamente resocializantes y de nula eficacia en este sentido¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Se entiende que la terapia requiere el conocimiento directo de cada preso. Conocimiento escaso, si éstos pasan pocas horas en el establecimiento. A parte de que la

Las obras y servicios públicos de interés general.

Tras estas experiencias, es a comienzo del siglo XX, en el Real Decreto de 20 de Noviembre de 1911 y Orden de 5 de Octubre de 1912, donde, con espíritu correccionalista, se reglamenta el régimen de los destacamentos penales propiamente dicho.

Un régimen basado en el “trabajo educativo, remunerado y regenerador” de los reos al aire libre durante la última fase de la condena, dará un radical giro a este tipo de instituciones, que, aún así, permanecerán aletargadas durante mucho tiempo.

Pero el relativo letargo en que se encontraba la “institución abierta” fue roto bruscamente en España tras la guerra civil. La superpoblación que acusaban las prisiones españolas, debido principalmente al encarcelamiento de los llamados “presos políticos”, conllevaba un problema de insalubridad y hacinamiento que se hacía necesario solucionar. Se optó entonces por emplearlos, “irónicamente”, en “labores de obras y trabajos públicos de interés general” en beneficio de un Estado que había de ser reconstruido y que carecía de medios para financiarla¹⁶¹.

imposibilidad de estar en el centro supone incapacidad para asumir el tratamiento. Así lo afirma Montesinos, al referirse a uno de los más famosos de la época, interdependiente del presidio de San Agustín:

“(…) Hubo también en Valencia en la segunda mitad del siglo pasado, un destacamento de penados en Pueblo Nuevo del Mar, para los que eran empleados en las obras del puerto del Grao de Valencia, cuyo destacamento dependía del Penal de San Agustín y la conducta de esos presos no dio lugar a ninguna reclamación ni molestia para el vecindario (...)”

“Hay también presidios destinados a carreteras y canales. La ninguna corrección que en ellos adquieren, esta bastante acreditada por la experiencia...”

“...Que los que se ocupan en trabajos exteriores no adquieren la mortigeración y buenas disposiciones que los que permanecen constantemente en el interior de la penitenciaría”.

¹⁶¹ Se recoge en el Informe de la Dirección General de Prisiones del año 1952:

“ Estas obras muestran el interés que el Estado pone en mejorar las condiciones de vida de los españoles, pues mientras se construyen, son los obreros los beneficiarios por la aplicación de la legislación laboral que ha dictado, y una vez construidas, son los habitantes de las zonas afectadas quienes van obteniendo beneficios de riqueza y prosperidad, que en definitiva redundan a favor de la colectividad nacional. Y en el Orden penitenciario

Los destacamentos penitenciarios de esta época recuerdan, por tanto, a aquellos de trabajo forzado al aire libre en obras públicas¹⁶² en que el Estado vinculaba económicamente la mano de obra reclusa al sentido estrictamente retributivo y punitivo de la pena. De este modo, dichos establecimientos al aire libre, más que apelar a principios como el de autodisciplina y responsabilidad, se basaban en la custodia de los presos en ellos ingresados. Las fuerzas de orden público, escoltas de los funcionarios del Cuerpo de Prisiones, eran quienes desempeñaban esas labores de vigilancia. Éstos, al igual que los presos, se veían a menudo obligados a desplazarse de un lugar a otro dependiendo de la ubicación de la obra¹⁶³.

constituyen también un medio apropiado y eficaz de trabajo para muchos penados que redimen su pena, ayudan a sus familiares necesitados y contribuyen a una obra de engrandecimiento nacional”.

“El desarrollo industrial de España exige crear fuentes de riqueza derivadas de nuevos pantanos, canales, centrales eléctricas, acequias y comunicaciones que se van construyendo, y esto exige un gran despliegue de energías, un aprovechamiento al máximo de los elementos con los que se cuenta para dedicarlos a servicios que, como los dichos, van dirigidos precisamente y de forma directa a la construcción de unos fines que, además de su importancia nacional, producen grandes beneficios a cuantos penados destina el Patrimonio a los Destacamentos lográndose también la meta de una legislación que es tan práctica en el Orden económico como positiva en el social-penitenciario”.

Asimismo se recoge en la Memoria de la Dirección General de Prisiones de 1953:

“Mirando la utilidad pública, son muchísimas las obras que se han realizado desde el año 1939 utilizando los penados, pudiendo asegurar, con toda razón, que muchas de ellas no se hubiesen llevado a cabo sin este recurso, y que generalmente están emplazadas en lugares despoblados, con pocas comunicaciones y alejados de los núcleos de población, lo que hace que los obreros libres no se sientan, en general inclinados a desplazarse a alejarse de sus familias y lugares habituales de residencia”

¹⁶² NEUMAN, Elías (1984): *op. cit.*, pág. 523. En contra de la opinión de Neuman, Vid. SEOANE DIAZ, Manuel (1952): “Los destacamentos penitenciarios y su consideración como prisiones de régimen abierto”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 142, Sep-Oct, pág. 1540

¹⁶³ Existen ejemplos de destacamentos penitenciarios sitos en muy distintas zonas de la geografía Española. Por orden cronológico pueden citarse los siguientes:

- Año 1940 la antigua Colonia Penitenciaria Militarizada: 1ª agrupación. Dos Hermanas (Sevilla), que luego se convertirían el destacamento de Dos Hermanas para la construcción del Canal del Bajo Guadalquivir.
- Año 1942, destacamento de Castillejo (Toledo) dedicado al envase y fabricación de cemento y a la construcción de un nuevo horno para aumentar la producción.
- Año 1943, destacamento de “El Mediano” (Huesca) para la fabricación de un pantano.

Los establecimientos abiertos o de “mínima seguridad” que surgen tras los Congresos Internacionales de los años 50.

El gran número de efectivos itinerantes movilizados a tales efectos y la necesidad de utilizar estos efectivos de escolta para menesteres castrenses, hace replantearse a la Dirección General de Prisiones la necesidad de unos efectivos dedicados a la custodia. Como se extendió la opinión de que el riesgo de fuga era mínimo y la necesidad de rentabilidad máxima, se optó por eliminar la escolta armada y relegar la figura del funcionario a meras labores de supervisión. Ésto, unido a la influencia de los Congresos Internacionales de los años 50 y al reemplazo de los llamados “presos políticos” por los “comunes”, dió lugar a que a esta modalidad de establecimiento abierto pasará a denominarse, con mucha sorna eso sí, “establecimiento abierto o de mínima seguridad” y fuera la única existente en España hasta la entrada en vigor de la legislación penitenciaria postconstitucional. Esta misma

-
- Año 1946, destacamento de Fuencarral (Madrid) para la construcción de una línea de ferrocarril para los enlaces de Las Matas y la Gran Plaza de Castilla.
 - Año 1947, destacamento de Tudela-Veguín (Oviedo), para la construcción de un ferrocarril desde este pueblo a Lugo de Llanera.
 - Año 1949, destacamento de Mansilla de la Sierra (Logroño) para la construcción de una presa de contención.
 - Año 1952, destacamento del Puntal (Sevilla) para llevar a cabo la transformación de la Isla Mayor del Guadalquivir. Transformación que se basaba en el aprovechamiento de todas sus tierras para la agricultura, convirtiéndolo en zona arrocera.
 - Año 1952, destacamento de “El Cenajo” (entre Murcia y Albacete) para la construcción de un pantano.
 - Año 1952, destacamento en la fábrica de cementos “Asland” para la fabricación de cementos.
 - Año 1952, destacamento de Bandeira (Pontevedra), o de preparación de materiales necesarios para la construcción un puente sobre el río Tajo.
 - Año 1952, destacamento de San Esteban del Sil, para la construcción de un pantano.
 - Año 1952, destacamento de Barrios de Luna, para la construcción de una fábrica para la generación de luz.
 - Año 1953, destacamento de Bermeo, para reforzar con escolleras el puerto de la ciudad y finalizar la línea de ferrocarril Pedernales-Bermeo
 - Año 1953, destacamento de Ortigosa de Cameros (Logroño) para la construcción de un pantano.
 - Año 1953, destacamento de Torre de la Reina (Sevilla) para la construcción de un poblado para el Instituto Nacional de Colonización que asienta a gran número de colonos.
 - Año 1955, destacamento de Navacerrada para la ampliación del ferrocarril de Cercedilla y Navacerrada hasta el Puerto de Cotos.

normativa, dentro ya de un régimen constitucional, dio cabida a otras figuras mucho más interesantes. Pero sigamos con la evolución.

d) *XII Congreso Penal y Penitenciario (La Haya 1950) y I Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (Ginebra 1955).*

Los Congresos de la Haya y Ginebra marcan un antes y un después en la evolución de los establecimientos abiertos en España. Dado el momento político que se vivía en la época, la eficacia jurídica de sus recomendaciones fue muy limitada. Sin embargo, al ser trabajos elaborados con mucha seriedad y fruto del consenso internacional, resulta interesante su análisis, no tanto, como digo, por su eficacia, aunque como veremos, en nuestra legislación actual han dejado su impronta, sino por su contenido.

Desde finales del siglo XIX la Asamblea General de las Naciones Unidas viene dando a conocer el importante papel que desempeñan las reuniones internacionales en el desarrollo de cuestiones relativas a las Ciencias Penales y Penitenciarias. La celebración de Congresos mundiales permite la reunión de expertos de todo el mundo y el intercambio de ideas y experiencias, tanto en el terreno científico como en el terreno práctico, en torno a problemas como la prevención del delito o el tratamiento y la rehabilitación de los infractores de la ley.

Es en la segunda mitad del siglo XX cuando estos Congresos comienzan a tratar el tema de la transición que ha de experimentar el recluso, generalmente en el último tramo de la condena, de la vida penitenciaria a la actividad social libre. Se empieza a hablar, por tanto, de un régimen que, sin perder de vista la condición jurídica del penado, lo capacite para que comience a desligarse definitivamente del ámbito penitenciario y asuma nuevamente la dirección de su vida. Comienza a pensarse, entonces, en la aplicación de nuevas fórmulas ejecutivas y es cuando aparecen los establecimientos abiertos.

En el XII Congreso Penal y Penitenciario de la Haya¹⁶⁴, en el que se hacen ya patentes los “establecimientos abiertos” como figuras relevantes en la ejecución penal, se hace referencia a la siguiente e impactante cuestión: “¿En qué medida las instituciones abiertas están llamadas a sustituir a la prisión clásica?”. Sin duda, es un hito relevante que en el panorama internacional se plantee una alternativa seria y factible a la tan ineficaz y aflictiva prisión tradicional.

Con este talante, pues, dos son las principales características que definen este tipo de instituciones abiertas:

“1.-En nuestro debate hemos considerado que la expresión “establecimiento abierto” designa al establecimiento penitenciario en el que las medidas preventivas contra las evasiones no se basan en obstáculos materiales tales como muros, cerraduras, guardias complementarias.

2.-La característica esencial de una institución abierta debe residir en el hecho de que se solicite a los presos la disciplina de la prisión sin vigilancia estrecha y constante y en que el fundamento del régimen consista en inculcarles el sentimiento de responsabilidad (“self-responsability”).”

Cinco años más tarde, estas características se manifiestan también en el I Congreso para la prevención del delito y tratamiento del delincuente¹⁶⁵ (Ginebra 1955). Así en la recomendación 1 se entiende que:

“1.-El establecimiento abierto se caracteriza por la ausencia de precauciones materiales y físicas contra la evasión (tales como muros, cerraduras, guardia armada u otras guardias especiales de seguridad), así como por un régimen fundado en una disciplina aceptada y en el sentimiento de la responsabilidad del preso respecto de la comunidad en

¹⁶⁴ PETTINATO, Roberto (1950): “El Congreso Penal y Penitenciario de la Haya” en *Revista Penal y Penitenciaria*, Buenos Aires, Tomo XV, págs.27 y ss. Vid., también MEUMAN, Elías (1984): *op. cit.*, págs.145 y ss.

¹⁶⁵ “Primer Congreso de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente”, en *Revista Penal y Penitenciaria*, Buenos Aires, Tomo XX, 1955/57, págs. 145 y ss. Vid., también, NEUMAN, Elías (1984): *op. cit.*, pág. 145 y ss.

la que vive. Este régimen alienta al preso a hacer uso de las libertades que se le ofrecen sin abusar de ellas. Estas son las características que distinguen al establecimiento abierto de otros tipos de establecimientos penitenciarios, algunos de los cuales se inspiran en los mismos principios, pero sin aplicarlos totalmente.”

Por tanto, dos cuestiones principales y novedosas, determinantes para el buen funcionamiento de estos establecimientos, se dirimen en estas definiciones:

1) Cuestiones regimentales: ausencia de dispositivos físicos, materiales o personales contra la evasión.

2) Cuestiones tratamentales: tratamiento basado en la responsabilidad personal y la confianza.

1) Cuestiones regimentales.

Un razonamiento lineal y apriorístico pudiera llevar a pensar que este régimen, basado en la ausencia de obstáculos y que además implicaba la antítesis de la prisión clásica, supondría una fuga masiva de presos y consecuentemente la alarma social. Pero este régimen no se concibió con los mismos esquemas de la prisión clásica. Se entendió como una “atenuación” en la ejecución de la pena privativa de libertad, no como la eliminación de la pena privativa de libertad en respuesta social al comportamiento ilícito. Estaba basado en planteamientos de ejecución penal medidos y reglados, que llevaban aparejada la eliminación del plus de sufrimiento y aflicción que implicaba el encierro.

Si analizamos las principales cuestiones regimentales que se plantearon entonces, nos encontramos con las siguientes especificidades:

1.1) Establecimientos abiertos y establecimientos de mediana seguridad.

Como se explicita en el Convenio de Ginebra (1955), existen establecimientos que se inspiran en los mismos principios que los abiertos, pero no los llegan a aplicar en su totalidad. Estos establecimientos se consideran de mediana seguridad¹⁶⁶. Al no darse

¹⁶⁶ Así se afirma también en la resolución 1.b) del Convenio de la Haya (1950):

obligatoriamente por tanto, “todos y cada uno” de los requisitos establecidos en las definiciones referidas en los Convenios Internacionales, ausencia de precauciones materiales y físicas contra la evasión tales como muros, cerraduras, guardia armada u otras guardias especiales de seguridad, no se hablaría de establecimientos abiertos, puesto que no estarían basados en la confianza y en la autorresponsabilidad que supone una permanencia voluntaria de los presos, que es lo que en realidad los legitima¹⁶⁷.

Sin duda ésta es una importantísima observación, puesto que servirá de base para evidenciar, como veremos más tarde, que muchos de los establecimientos que se llaman abiertos y que surgen después de la reforma constitucional en España, según sus características y las definiciones de estos Congresos, no podrán ser denominados como abiertos, sino de mediana seguridad.

1.2) El emplazamiento.

Era evidente la relación que existía entre la arquitectura y el medio, a la hora de evaluar las características a tener en cuenta para el mejor funcionamiento de este tipo de establecimientos. Se entendió entonces que el emplazamiento en un lugar adecuado, con buenas condiciones de vida, suponía la inserción en un medio social normalizado y sin duda influía en el éxito del tratamiento¹⁶⁸.

“Consideramos que las prisiones celulares sin murallas o las prisiones que prevean un régimen abierto en el interior de las murallas o de las barreras o también las prisiones en las que el muro está reemplazado por una guardia especial, deberían más bien ser descritas como de mediana seguridad”.

¹⁶⁷ Como bien dice NEUMAN: “Una prisión descrita como abierta pero que en realidad tiene un escollo- tan sólo uno- como por ejemplo un guardia armado, debe automáticamente ser considerada de mediana seguridad”.

¹⁶⁸ Así se puso de manifiesto en el XII Congreso Penal y Penitenciario de la Haya (1950), donde se estableció que:

“Un establecimiento abierto, en cuanto sea posible, debe presentar las características siguientes:

a) Deberá estar situado en el campo, pero no en un lugar aislado y malsano. Deberá encontrarse suficientemente cerca de un centro urbano para ofrecer las comodidades necesarias al personal y contactos deseables con los organismos de carácter educativo y social para una buena reeducación de los presos”

Era indudable que el establecimiento debía tener una ubicación adecuada a la actividad que en él se desarrollase, siempre y cuando no supusiese una barrera a la reinserción y a la integración social. Aunque en ambos Congresos se estableció la preferencia por instituciones situadas en el campo, relativamente cerca de un núcleo poblacional, que son las que en España se utilizaron hasta la entrada en vigor de la legislación penitenciaria postconstitucional, ello no fue óbice, como así lo constató la Secretaría General de Naciones Unidas en diversas encuestas a varios países, para que estas instituciones pudieran estar ubicadas en medios urbanos, o incluso estar ubicadas en lugares aislados, sin que eso perjudicara el éxito del tratamiento¹⁶⁹.

1.3) Autonomía institucional y criterios de clasificación.

El grado de autonomía institucional de este tipo de establecimientos, es decir, considerarlos como instituciones autónomas o como instituciones dependientes de otros establecimientos¹⁷⁰, llevaba aparejada intrínsecamente una determinada decisión:

También lo expresa el I Congreso para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente de Ginebra (1955):

“a) Cuando el establecimiento esté situado en el campo, su aislamiento no debe ser tal que constituya un obstáculo para los fines asignados a la institución o una molestia excesiva para el personal.”.

¹⁶⁹ La encuesta efectuada por la Secretaria de Estado de Naciones Unidas resultó de modo que:

- a) Existían establecimientos de régimen abierto en el interior de las ciudades e incluso en los suburbios.
- b) Establecimientos abiertos de actividad estrictamente agrícola se situaban en lugares aislados sin que supusiese fracaso.

¹⁷⁰ Tanto la resolución 6 del Congreso de la Haya (1950):

“Parece que los establecimientos abiertos pueden ser: a) establecimientos separados en que los internos ingresan directamente luego de haber sido debidamente observados, o cumplido una cierta parte de su pena en una prisión cerrada; b) unidos a un establecimiento cerrado de tal manera que los internos puedan ser afectados a él en el cuadro de un sistema progresivo”.

* Optar taxativamente por los establecimientos abiertos como instituciones independientes y separadas de la institución, hubiera supuesto una verdadera alternativa a la prisión clásica y un novedoso sistema de ejecución más eficaz.

* Optar sólo por los establecimientos abiertos como anexos a otros, de otro tipo, generalmente cerrado, suponía no sólo confundir la finalidad de ambos regímenes, sino desvirtuar la finalidad del régimen abierto

Sin embargo, se desaprovechó la ocasión y la elección timorata de estos Congresos Internacionales por un sistema dual, en parte autonómico y en parte adherido a la institución, supuso un freno al total desarrollo de este tipo de instituciones.

1.4) La importancia de la clasificación.

El tema anterior también llevaba aparejado otro de suma importancia: la clasificación de los presos en régimen abierto, ¿debía ser desde el inicio, o se precisaba de un tiempo de cumplimiento previo en un establecimiento cerrado?. El asunto, nada baladí, se dejó al arbitrio de la Administración de Justicia de cada uno los Estados firmantes y, así, en la mayor parte de ellos, se entendió que constituía la última fase del régimen progresivo, considerando como preceptivo el cumplimiento de gran parte de la condena en un establecimiento cerrado, y cumpliendo el final de la misma en uno abierto. Pero era factible, incluso, que este tipo de establecimientos, sirviesen de “alojamiento inmediato” de los penados atendiendo a sus características y personalidad, logrando de este modo una verdadera individualización de la pena. Así se vino realizando en determinados países de la época, por ejemplo Brasil, en otros, entre los

Como el Congreso de Ginebra (1955) en sus recomendaciones II y III, ponen de manifiesto la concepción dual y opcional:

“El establecimiento abierto debe ser, en principio, una institución autónoma, aunque en caso necesario, puede estar vinculado a un establecimiento de otro tipo, del cual constituye entonces su dependencia.

“Según el régimen de cada país, los presos pueden ser enviados a este tipo de establecimiento, desde el comienzo de la pena o después de haber cumplido parte de ella en un establecimiento de otro tipo.”

que destacaba Suecia, los detenidos pasaban directamente a establecimientos abiertos antes incluso de ser penados.¹⁷¹

1.5) Número de presos y el sistema de elección.

Estos Congresos Internacionales dejaron también patente la relación entre el número de presos albergados en los establecimientos abiertos y la eficacia en su funcionamiento¹⁷². Se entendió que una proporción de uno a diez, es decir, un preso en el establecimiento abierto por cada diez de los que se encontraban en establecimientos cerrados parecía razonable si de lo que se trataba era del conocimiento individual de cada individuo, pero era una cuestión que variaba en cada país, llegando algunos establecimientos abiertos a albergar hasta un total de tres mil en algún caso. Sin duda, el hacinamiento, si ya se entendía como perjudicial en las prisiones clásicas, en este tipo de establecimientos supuso el fracaso más absoluto en más de un caso.

Si fracaso podía suponer el número elevado de individuos, mayor fracaso, se entendió, debía suponer la errónea elección de los mismos. Por eso, la elección se convirtió en uno de los temas más importantes de los Congresos sometido siempre a la máxima atención y diligencia normativa. Son dos los requisitos que se consideraron importantes a la hora de llevar a cabo la selección de los presos para este tipo de establecimientos:

* La aptitud del preso para adecuarse al régimen abierto, obviando los tradicionales sistemas de clasificación basados en la condena impuesta o en la tipología delictiva¹⁷³. Se estableció, por tanto, como

¹⁷¹ Aunque el Congreso de la Haya establece en la resolución 5ª la consideración de que los penados que no hayan sido condenados, no deberían ser ubicados en instituciones abiertas.

¹⁷² El Congreso Penal y Penitenciario de la Haya (1950) establece en su punto 3º:

“El número de internos no debe ser elevado, pues el conocimiento individual por el personal, del carácter y las necesidades especiales de cada individuo, es de una importancia esencial”.

¹⁷³ El Congreso de La Haya, no estableció de manera taxativa, como hizo el de Ginebra, la selección basada en la actitud y la personalidad del delincuente; sino que aludió a la clásica clasificación basada en la categorización delictual. Las opiniones más ilustrativas referidas al tema, producto de la experiencia en distintos países, son las de:

criterio selectivo, la personalidad y actitud del preso sin discriminar ninguna categoría delincencial pero llevando a cabo exámenes medicosicológicos y encuestas valorativas.

* También se consideró importante, en cuanto a la selección de los presos, la valoración de las condiciones particulares de cada país; el volumen de criminalidad, la existencia de centros apropiados y los medios económicos disponibles para llevar a cabo la implantación de estos establecimientos. Argumento éste que dejaba inaplicable éste tipo

-
- Has Tetens, que alegaba como excepciones de inaplicabilidad del régimen a; a) criminales activos o empedernidos; b) jefes de pandillas; c) psicópatas no manejables que sufren en grado apreciable de desordenes mentales; d) rufianes; e) delincuentes sexuales que pueden constituirse en una amenaza para los familiares de otros presos o del personal de la prisión y aún la misma vecindad; f) homosexuales bien evidentes; g) receptores de mercaderías robadas, corredores de apuestas y traficantes en gran escala en el mercado negro; h) otros presos que debido a su personalidad y a su carácter no pueden ser colocados en el medio libre sin correr el riesgo de que influyan nocivamente sobre los codetenidos.
 - Hardy Göransson, que entendió que se debía primar a los jóvenes, subnormales y psicópatas para ingresar en este tipo de establecimientos.
 - Giovanni Mussillami, que creyó que estos establecimientos serian de especial interés para delincuentes primarios y ocasionales.
 - Löken, que concibió como apropiado este tipo de establecimientos para los jóvenes y ancianos y aquellos con delitos contra la propiedad, no así para aquellos delincuentes violentos y con delitos sexuales.
 - Cornil y Arnoldus, que entendieron apropiados los establecimientos para todos los delincuentes capaces de ser reeducados, especialmente los inofensivos.
 - Hans Kellerhals quien afirma que: “no existen categorías o elites de condenados, sino hombres con posibilidad de reforma, cualquiera que sea su edad o delito.
 - Charles Germain, quien pese a las controversias entre los distintos autores, establece categóricamente, como luego se pondría de manifiesto en el Congreso de Ginebra sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, que: “no debe fundarse la selección de los delincuentes en el hecho de que éstos pertenezcan objetivamente a una categoría penal y penitenciaria, ni tampoco en función de la longitud.

Es la Recomendación 4ª del I Congreso Internacional sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente con una visión progresista y obviando los “arcaicos” criterios de categorización delictual, la que explicita clara y contundentemente:

“El criterio que se debe aplicar en la selección de los presos para su admisión en los establecimientos abiertos no debe ser el de la categoría penal o penitenciaria a que pertenecen ni la duración de la pena, sino la aptitud del delincuente para adaptarse al régimen abierto y el hecho de que ese tratamiento tiene más probabilidades de favorecer su readaptación social que el establecer otras formas de privación de libertad. La selección debe hacerse, a ser posible, a base de un examen médico psicológico y de una encuesta social.”

de iniciativa en aquellos países con menor capacidad económica y material, que, por otro lado, eran los que más lo demandaban.

Es importante destacar, brevemente, que se entendió habían de ser este tipo de instituciones las más propicias para mitigar los efectos prisionizantes de aquellos condenados a penas de corta duración. Aunque era sabido que ya existían otros modos de ejecución para las penas de corta duración y que sería criterio de cada país el modo de ejecución de las mismas, sí se recoge explícitamente que el régimen de los establecimientos abiertos puede contribuir a reducir las desventajas de las penas de prisión de corta duración.

1.6) El personal funcional.

El éxito de este tipo de establecimientos requería, como cuestión principal, la labor de aquellos funcionarios que, en contacto diario y permanente con los presos, supiesen empatizar con ellos desde su realidad e individualidad y aplicarles, por tanto, un tratamiento exitoso¹⁷⁴. La misión de estos profesionales debía implicar una figura referencial no basada exclusivamente en tareas de vigilancia discreta, sino en la transmisión de valores sociales y convivenciales unidos a la creencia en la utilidad de su trabajo y en la posesión de una personalidad firme, intuitiva y respetuosa. Sin duda, eran características difíciles de obtener todas juntas en una misma persona pero, más que encontrar a las personas ideales, de lo que se trataba era de formar a aquellas que manifestasen buena voluntad y conocimientos técnicos en el trato con éste tipo de colectivos. Mejor que a una buena selección, cuestión

¹⁷⁴ Refiere el I Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente:

“Para que la readaptación social se produzca en un ambiente de confianza, es preciso que el personal conozca y sepa comprender el carácter y las necesidades particulares de cada preso y que sea capaz de ejercer una influencia moralizadora favorable. Por lo tanto el personal debe ser seleccionado en consecuencia”.

Era importante evitar la llamada “mentalidad de carcelero” que, debido al fenómeno de prisionización, se daba en el personal de las prisiones clásicas. En éstas, la labor de funcionario incidía principalmente en la custodia y en la necesidad de mantener el Orden, para lo cual no se alzaban las dotes humanas o técnicas del personal, simplemente se generan actitudes automáticas o frías que, en definitiva, creaban tensión, miedo y agresividad. Algo intolerable en los establecimientos abiertos.

importantísima, era más sensato apelar a una buena formación y a una buena retribución.

El número de funcionarios, se entendió, debía ser el apropiado para lograr un tratamiento adecuado, primando el factor cualitativo, equipos de profesionales especializados, frente al cuantitativo.

1.7) El papel de la comunidad vecinal. La opinión pública.

La finalidad de éstos establecimientos tuvo su razón de ser en establecer que el delincuente forma parte de la comunidad como miembro activo, y debe insertarse en ella progresivamente hasta que se incorpore plenamente de nuevo como ciudadano libre y de pleno derecho. Se consideraba pues de suma importancia, el explicar a la comunidad, principalmente para generar un sentimiento de seguridad y eficacia del sistema, no tanto el funcionamiento de los establecimientos y el régimen de orden y disciplina que debía reinar en ellos, que sin duda era vital, sino la beneficiosa influencia cultural, económica y sobre todo social que podía suponer la ubicación en la región de uno de estos establecimientos. Para ello, era preciso concienciar también a los presos sobre la responsabilidad que suponía la buena marcha del establecimiento. Esta labor de sensibilización debía llevarla a cabo la Administración mediante los medios de comunicación social¹⁷⁵ y el

¹⁷⁵ Refiere el I Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente de Ginebra (1955) :

“e) Es necesario conseguir la cooperación eficaz del público en general y en particular la de la comunidad circunvecina para el buen funcionamiento de los establecimientos abiertos. Con este propósito, será preciso especialmente el informar al público sobre los fines y métodos de cada establecimiento abierto, así como sobre el hecho de que el régimen que en él se aplica exige del preso un esfuerzo moral considerable. En este sentido, los órganos de información locales y nacionales pueden ser sumamente útiles.”

Determina también el Congreso de Ginebra de 1955 en su regla mínima nº 46: “La Administración penitenciaria se esforzará constantemente en mantener el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia, y al efecto, utilizará todos los medios para ilustrar al público.

Del mismo modo reconoce el XII Congreso Penal y Penitenciario de la Haya (1950):

fomento de la participación en actividades comunes. Se propusieron actuaciones concretas tendentes a propiciar ese entendimiento tales como, invitar a la vecindad a las actividades culturales o deportivas que se desarrollaban en los distintos establecimientos, instar a los presos a colaborar en actividades beneficiosas para la propia comunidad, ayuda en hospitales, campos o talleres, etc.

1.8) El coste económico.

Parecía evidente que en este tipo de establecimientos se abarataban los costes respecto de la prisión clásica¹⁷⁶. Se precisaba menos personal, el coste de la construcción era menor, solían ser de corte agrícola de modo que se prestaban al autoabastecimiento y, sin ser el principal argumento en su favor en cuanto a su implantación, sí se podía defender frente a las Administraciones públicas como fórmula de rentabilizar las funciones de la ejecución de las penas privativas de libertad.

2) Cuestiones tratamentales.

Un tratamiento personalizado, basado en la autodisciplina y en la confianza, sin duda suponía beneficios para la salud física y mental de los presos evitando los inconvenientes de la vida en prisión y restableciendo lazos sociales, familiares y personales. También suponía inconvenientes, el principal eran las evasiones. Tanto las ventajas como las desventajas, se mostraban de esta forma:

2.1) El trabajo. La “laborterapia”.

“Es importante que la comunidad vecina comprenda los fines y los métodos de la prisión. Puede ser necesario con este objeto hacer una cierta propaganda y captar el interés de la prensa”.

¹⁷⁶ Dice el apartado d) del I Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente:

“La aplicación de la misma medida es menos onerosa en un establecimiento abierto que en una institución penitenciaria de otro tipo, especialmente si se tiene en cuenta que los gastos de construcción son más reducidos y que, en el caso de explotación agrícola, ésta da un rendimiento superior cuando está organizada en forma racional.”

Así lo establece también el I Congreso Penal y Penitenciario de la Haya:

“Los establecimientos abiertos son económicos, tanto desde el punto de vista de las construcciones como del personal.”

Los Congresos Internacionales llegan a la conclusión de que es en este tipo de establecimientos, donde se puede aplicar el trabajo como terapia de recuperación de los presos, es decir, como medio de tratamiento y de prevención¹⁷⁷.

No siempre el trabajo había sido considerado de este modo¹⁷⁸. Existe una cierta evolución (el trabajo como pena, el trabajo como corrector moralizante y la “laborterapia” como medio de tratamiento) que permite observar cómo el sentido expiacionista y económico desapareció de la pena privativa de libertad, para dar paso a la readaptación social.

Respecto del trabajo penitenciario y su parangón con el trabajo en el medio libre, como establecieron posteriormente las reglas mínimas 72 y 73 del Congreso para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente en Londres (1960), debía ser productivo, había de preparar al preso para poder vivir de él dignamente, y había de realizarse en las mismas condiciones y con los mismos derechos que un trabajador libre, porque un trabajo desempeñado desde esta perspectiva proporcionaría un sentimiento de vínculo respecto de la comunidad que por una parte eliminaría la hostilidad y la desconfianza que este tipo de colectivos genera y, por otra, se potenciaría sin duda su inclusión social.

2.2) Readaptación, salud física y psíquica

Un establecimiento con las características que se apuntaban en los Congresos, sin duda contribuía a reforzar al preso con valores positivamente y a potenciar su integración, de modo que la mitigación de

¹⁷⁷ Dice el Congreso de Ginebra de 1955 en el punto VI.b): “A fin de facilitar la readaptación de los presos, estos deberían ser empleados en trabajos que les preparasen a ejercer, una vez puestos en libertad, un oficio útil y lucrativo. Aunque el trabajo agrícola es ventajoso, conviene en todo caso organizar talleres que permitan también a los presos adquirir una formación profesional e industrial”.

Lo ratifica también el Convenio Penal y Penitenciario de La Haya (1950) en la resolución 3º.b): “Recurrir al trabajo agrícola es sin ninguna duda ventajoso, pero es igualmente deseable prever una formación industrial y profesional en los talleres.”

¹⁷⁸ NEUMAN, Elías (1984): *op. cit.*, pág. 198.

las consecuencias físicas y psíquicas que el encierro y la exclusión suponían serían evidentes en poco tiempo¹⁷⁹.

2.3) La disciplina

La flexibilidad que suponía el régimen de estos establecimientos y la ausencia de coacción material y física, sin duda proporcionaba una disminución de la tensión funcionario-presos, ya que la relación entre ambos no nacía de la coacción sino del respeto a la autoridad, disminuyendo, por tanto considerablemente, la necesidad del recurso a la sanción¹⁸⁰.

2.4) Condiciones de vida normalizantes

Como establecieron los Congresos, las condiciones de vida en estos establecimientos eran semejantes a las de la vida normal¹⁸¹, aptas para

¹⁷⁹ Así lo establece el punto VIII. a) del Congreso de Ginebra (1955):

“El establecimiento abierto facilita la readaptación social de los presos y al mismo tiempo favorece su salud física y mental”.

Y así lo establece también el anexo 4º.a) del Congreso Penal y Penitenciario de la Haya (1950):

“Tanto la salud física como la salud mental de los presos son igualmente mejoradas”. Y el anexo 4.d): “La ausencia de un aparato físico de represión y emprisionamiento y el aumento de las relaciones de confianza entre los presos y el personal son aptas para afectar su concepción antisocial y suscitar condiciones propicias para un sincero deseo de readaptación.”

¹⁸⁰ Así lo expresa el punto 8.b) del Congreso de Ginebra (1955):

“La flexibilidad inherente al régimen de establecimientos abiertos hace que el reglamento sea menos severo, que se atenúe la tensión de la vida penitenciaria y por consiguiente que se mejore la disciplina. Además la ausencia de coacción material y física y las relaciones de mayor confianza entre los presos y el personal son tales que tienden a inspirar a los presos un deseo sincero de readaptación social”.

Idea que se expresa también en la Resolución 4º.c) del Congreso de la Haya (1950):

“Las tensiones de la vida penitenciaria normal son atenuadas, es más fácil mantener la disciplina y raramente hay necesidad de recurrir a las sanciones disciplinarias”.

¹⁸¹ El punto VIII. c) del Congreso de Ginebra establece:

organizar con mayor facilidad nuevas relaciones sociales, laborales, familiares y afectivas.

2.5) Los casos de inadaptación y las fugas.

Para los casos de inadaptación e indisciplina, en ambos Congresos se propuso como consecuencia el ingreso del preso en un centro de mayor seguridad¹⁸². De ahí que estos establecimientos, como explicábamos en el punto 1.3), no fueron concebidos exclusivamente como independientes y autónomos. Se entendió que el sistema dual elegido, en parte autónomo y en parte adherido a la institución clásica, solucionaba el tema de la indisciplina. Curiosamente se optó por un sistema novedoso en la ejecución, pero las sanciones se llevan a cabo dentro del sistema presidial clásico. Ciertamente, en este tipo de establecimientos los riesgos de fuga o evasión existían. Haciendo una estimación valorativa, eran mucho mayores las ventajas que suponían que esos posibles inconvenientes que se producían, todo sea dicho, en número muy escaso¹⁸³.

“Las condiciones de vida en los establecimientos abiertos se acercan a las de la vida normal. Por ello permiten organizar más fácilmente relaciones convenientes con el mundo exterior y de esa manera consiguen que el preso se dé cuenta de que no ha roto todo lazo con la sociedad; de igual manera, y como ejemplo, pueden organizarse paseos en grupo, competencias deportivas con equipos del exterior y aún conceder permisos de salida individuales, especialmente destinados a mantener lazos familiares.”

¹⁸² La resolución 3 del Congreso de la Haya (1950) establece:

“f) y debe ser posible transferir a un establecimiento de otro género a todos ellos cuando se compruebe que son incapaces o no tienen voluntad en el régimen basado en la confianza y la responsabilidad personal o cuando la conducta afecte de alguna manera enfadosamente el control normal de la prisión o el comportamiento de otros presos”.

El Congreso de Ginebra (1955) sugiere en su recomendación V):

“El preso que se muestre incapaz de adaptarse al tratamiento de un establecimiento abierto, o cuya conducta perjudique seriamente el buen funcionamiento de dicho establecimiento e influya desfavorablemente en el comportamiento de los demás presos, debe ser trasladado a un establecimiento de otro tipo”.

¹⁸³ El Congreso de Ginebra (1955) establece en el punto VIII:

Después de lo expuesto puede afirmarse, y lo veremos ampliamente en el capítulo siguiente, que estamos ante el antecedente normativo más directo de algunos de los actuales establecimientos abiertos insertados en el medio social libre, que recoge hoy en día nuestra legislación. No obstante, el ideario que predicaban estos Congresos no pudo llevarse a cabo sino con la legislación penitenciaria postconstitucional hasta bien entrados los años ochenta, siendo en los años noventa la culminación del desarrollo práctico de los mismos, aunque no así de su potenciación y expansión numérica. Pero no adelantemos acontecimientos y sigamos con el proceso evolutivo.

e) *De los Congresos Internacionales a la Ley Orgánica General Penitenciaria.*

La evolución de la figura de los destacamentos penales tras los Congresos Internacionales deriva en España hacia una “nueva modalidad”¹⁸⁴. En definitiva, se trataba de reajustar y redefinir la figura de los antiguos destacamentos que, como vimos anteriormente, ya

“Indudablemente en los establecimientos abiertos, el riesgo de evasión y el peligro de que el preso haga mal uso de sus relaciones con el exterior son mayores que en otro tipo de establecimiento penitenciarios, pero esos inconvenientes resultan ampliamente compensados por las ventajas...”.

¹⁸⁴ Así se expresa en la Memoria de la Dirección General de Prisiones del año 1957:

“Nuestros Destacamentos, aunque no presentan una absoluta identidad con los denominados Destacamentos Penales y Correccionales abiertos, se inspiran, sin embargo, en los mismos principios, por lo que cabe enmarcarlos dentro de dicho grupo. La nota diferencial más acusada entre ambos, es sin duda la que hace relación al carácter de permanencia en su radicación. Como es sabido, el emplazamiento de los Destacamentos no es de carácter permanente, pues depende de la obra que se ejecuta. Dicho en otros términos, el Destacamento, al no ser un Establecimiento autónomo en cuanto al trabajo que realiza, se ve precisado a desplazarse al lugar que dicho trabajo se le ofrece, generalmente por la realización de grandes obras: pantanos, carreteras, ferrocarriles, puertos, repoblación forestal, minería, etc. Esto, que a primera vista pudiera parecer un inconveniente y una desventaja respecto a los Establecimientos de carácter permanente, no lo es sin embargo, teniendo en cuenta que reporta mayores beneficios económicos para los presos, que disfrutan del mismo jornal, condiciones de trabajo y seguros sociales, que los obreros libres que trabajan en la misma empresa y facilita por otra parte, en mucho mayor grado que los Establecimientos abiertos permanentes, la readaptación social. Precisamente por esa convivencia con el obrero libre. Así mismo, los gastos de instalación y mantenimiento de los Destacamentos son mínimos en comparación con los que originan los Establecimientos abiertos de tipo permanente.”

existían para otros fines, a las resoluciones de los Congresos Internacionales¹⁸⁵. Así de esta manera tan forzada, artificial y como una maniobra de lavado de imagen del antiguo régimen, nace la versión española de los que en epígrafes anteriores llamábamos “*establecimientos abiertos o de mínima seguridad*”. Sus particularidades y especificidades así lo evidencian. Eran establecimientos móviles que no tenían carácter de permanencia, cuestión que se justifica con el abaratamiento en los gastos de instalación y mantenimiento; estaban basados en la realización de obras públicas, pantanos carreteras, puertos, con lo que de beneficio económico suponía tal proceder al Estado, y estaban fundamentados en la relación de igualdad de los presos con el resto de trabajadores libres, con lo que se pretendía un mayor afianzamiento de la reinserción en un ambiente de confianza y estímulo con el exterior¹⁸⁶. Es decir, un modelo “ideal” de cumplimiento del tercer periodo o periodo de readaptación social, que distaba mucho de serlo en la praxis¹⁸⁷.

Lo cierto es que, con el paso de los años, estos establecimientos fueron disminuyendo en número. Si en el año 1958 funcionaban nueve,¹⁸⁸ en el año 1959 quedan seis, y en el año 1960 quedan cinco. Del

¹⁸⁵ El establecimiento de esos “nuevos Destacamentos Penitenciarios” como establecimientos abiertos, se pone de manifiesto legislativamente al término de los Congresos Internacionales de la Haya y Ginebra; en el Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956.

¹⁸⁶ Cabe apuntar, como dato anecdótico, que no es hasta la entrada en vigor del Decreto 573/67 de 16 de marzo, cuando se asimilan a trabajadores por cuenta ajena, con efectos de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social, los trabajadores de los destacamentos penitenciarios. Así lo establece el artículo 5: “Se asimilan asimismo a trabajadores por cuenta ajena, a los efectos señalados en el artículo 1º los presos que rediman sus penas en el trabajo a las órdenes de Empresas en destacamentos penales(...)”.

¹⁸⁷ Sobre este tema, es interesantísimo el reciente trabajo de LAFUENTE Isaías (2002): *Esclavos por la patria. La explotación de los presos bajo el franquismo*. Edit. Temas de hoy. Historia viva, Madrid.

¹⁸⁸ Los principales establecimientos que existían eran:

- Pórtland Iberia Castillejo (Toledo), construcción de viviendas y ampliación de fábricas de cemento.
- Caurel (Lugo), repoblación forestal.
- Guadarrama(Madrid), construcción de carreteras.
- La Unión (Murcia), se construyó en este año. Realización de trabajos en la minas.
- Mansilla (Logroño) sigue funcionando desde 1949 en la construcción de un pantano.

año 1965¹⁸⁹ al año 1968 sólo permanecen activos cuatro, y en el año 1969 ya sólo quedan tres. A partir del año 1970 prácticamente desaparecen¹⁹⁰. Las causas de su desaparición no se conocen, algunos las atribuyen a que se consideraban figuras de ejecución penal “representativas” del régimen dictatorial, otros a que finalizaron las grandes obras de infraestructura del país que eran su finalidad.

La verdad es que las reformas introducidas por el Reglamento de Servicios de Prisiones de 1968 y de 1977, que establecían el acceso al régimen abierto por progresión a tercer grado y la readaptación social basada en el tratamiento en un clima de confianza, no se aplicó a estos establecimientos, ni éstos fueron recogidos en la legislación posterior. La Ley Orgánica General Penitenciaria y los posteriores Reglamentos los eliminaron de sus postulados apostando por figuras nuevas como las Secciones abiertas, las Unidades Dependientes y los Centros abiertos o de Inserción Social, figuras algunas de ellas, que serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

-
- Mirasierra (Madrid) construcción de unas edificaciones de la “Ciudad Satélite” de Mirasierra, en los alrededores de la capital.
 - Pozo del Fondón (Oviedo) extracción y preparación del carbón.
 - Tauste (Zaragoza) para convertir las tierras secas de las Bárdenas en fértil regadío.
 - Patones- Torrelaguna (Madrid), inauguradas en este año, destinado a la construcción de un Canal.

¹⁸⁹ Como curiosidad puede verse el funcionamiento de uno de estos destacamentos penitenciarios en FRANCO DE BLAS, Francisco (1956): “El Destacamento de Castillejo, Establecimiento abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 168. Enero-Marzo, págs. 137 y ss, Madrid.

¹⁹⁰ En 1979 quedan todavía algunos en activo, concretamente los de Mirasierra y Castillejos, es en 1981 cuando con la clausura definitiva de ambos se suprimen ya totalmente.

CAPITULO II. LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL Y LAS UNIDADES DEPENDIENTES. LA EJECUCIÓN PENAL EN EL MEDIO SOCIAL ABIERTO.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

La realidad del régimen abierto, y por ende de las figuras que lo hacen efectivo, a saber, el tercer grado y los establecimientos abiertos, ya han sido analizados en el primer capítulo. Procede ahora, para poder continuar con el objeto de estudio respecto del presente trabajo, introducir una nueva variable de análisis: “*el medio social abierto*”.

Si con la creación de los Centros de Inserción Social, las Unidades Dependientes y las Secciones abiertas, el Reglamento Penitenciario del 96¹⁹¹ no hace sino manifestar la obligatoriedad en el desarrollo de una estructura material y física para la puesta en práctica del régimen abierto en determinados establecimientos, no se alcanza a entender a priori, aunque será motivo de análisis detallado, por qué algunas de las ejecuciones especiales que recoge el mismo Reglamento en el Título VII, concretamente los Centros de Inserción Social y las Unidades Dependientes, se conceptúan con una doble fórmula, es decir, como establecimientos abiertos y como formas especiales de ejecución. Lo que sí parece sugerente y de gran interés analítico, es esa interrelación entre *establecimiento abierto, ejecución penal y medio social abierto* que resulta a tales efectos.

Ya manifesté en el capítulo anterior que el criterio de clasificación de los establecimientos abiertos atendía principalmente a dos factores: a la ubicación y al formato arquitectónico de los mismos. Vimos que existían establecimientos ubicados en el medio social libre, como los Centros de Inserción Social o las Unidades Dependientes, y otros que eran conceptual y arquitectónicamente Centros penitenciarios como las Secciones abiertas y también los Centros de Inserción Social, que de esta

¹⁹¹ Recordemos que es en el Reglamento Penitenciario del 96, donde se habla por primera vez de los Centros de Inserción Social y Unidades Dependientes como categorías de los establecimientos abiertos. El Reglamento de 1981 sólo aludía a los establecimientos abiertos en general, sin especificarlos ni categorizarlos.

forma se insertan en ambas categorías. Sólo las Unidades Dependientes, de este modo, eran consideradas como establecimientos abiertos ubicados en el medio social libre pero desvinculados conceptual y arquitectónicamente de la prisión clásica. Establecí, de esta manera, relación directa entre régimen abierto, medio social abierto y ejecución penal respecto del tercer grado¹⁹².

Así, considerando como premisa prioritaria de análisis esa relación entre régimen abierto y medio social abierto de la que vengo hablando, este capítulo está dedicado al estudio del régimen abierto y el medio social abierto respecto de la ejecución de la pena privativa de libertad en el tercer grado. Por ello se centra exclusivamente en el análisis de los Centros de Inserción Social y de las Unidades Dependientes.

Por tanto, quedan excluidas de estudio las Secciones abierta que, aún siendo establecimientos abiertos según explica el Reglamento Penitenciario, no son establecimientos incardinados en el medio social abierto, tampoco formas especiales de ejecución, sino que “dependen administrativamente de un establecimiento penitenciario polivalente, del que constituyen la parte destinada a internos clasificados en tercer grado” (Art. 80.3 del Reglamento Penitenciario).

Del mismo modo y por la misma razón, también quedarían excluidas de este análisis los “Departamento Mixtos”¹⁹³, los

¹⁹² También lo hace el ordenamiento al definir algunas formas especiales de ejecución. Las *ejecuciones especiales* se encuentran recogidas en el Título VII del Reglamento Penitenciario. El capítulo I o del “Internamiento en un Centro de Inserción Social”, el capítulo II o de las “Unidades Dependientes” y el capítulo VI o del “Cumplimiento en Unidades extrapenitenciarias”, se refieren a centros ubicados *en el medio social abierto*, ya sean penitenciarios o no, que albergan a presos clasificados en tercer grado y por tanto susceptibles de estar en régimen abierto. El capítulo III o del “Internamiento en un Establecimiento o Departamento Mixto”, el capítulo IV o del “Internamiento de departamentos para jóvenes”, el capítulo V o del “Internamiento en Unidad de Madres” y el capítulo VII o del “Internamiento en un Establecimiento o Unidades Psiquiátricas penitenciarias”, aluden a dependencias especiales *dentro de los Centros Penitenciarios* propiamente dichos, y por eso no serán objeto del presente trabajo.

¹⁹³ El artículo 168 del Reglamento Penitenciario del 96 define los Establecimientos o Departamentos Mixtos del siguiente modo: “Con carácter excepcional, el Centro Directivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.a) de la Ley Orgánica General Penitenciaria podrá, para ejecutar programas específicos de tratamiento o para evitar la desestructuración familiar, establecer, para grupos determinados de población penitenciaria,

“Departamentos para jóvenes”¹⁹⁴, las “Unidades de Madres”¹⁹⁵ y los “Establecimientos o Unidades Psiquiátricas penitenciarias”¹⁹⁶, porque, aún siendo formas especiales de ejecución, se refieren a dependencias especiales *dentro* de los Centros penitenciarios propiamente dichos. Las Unidades extrapenitenciarias¹⁹⁷, que, sin embargo sí están ubicadas en el medio social abierto, tampoco serán objeto del presente trabajo porque no se consideran establecimientos de régimen abierto propiamente dichos ya que el Reglamento Penitenciario, concretamente en su artículo 80¹⁹⁸, sólo reconoce como tales los Centros de Inserción Social, las Secciones Abiertas y las Unidades Dependientes.

Además de todo ello, el análisis de los Centros de Inserción Social y de las Unidades Dependientes proporciona otra particularidad, un tercer criterio de clasificación de los establecimientos abiertos integrados en el

Centros o Departamentos Mixtos donde indistintamente puedan ser destinados hombres y mujeres.”

¹⁹⁴ El artículo 173 del Reglamento Penitenciario dispone:

“1.- El régimen de vida de los departamentos para jóvenes se caracterizará por una acción educativa intensa. Se considera jóvenes a los internos menores de veintiún años y, excepcionalmente, los que no hayan alcanzado los veinticinco años de edad

2.- El personal adscrito a los departamentos para jóvenes dirigirá sus actuaciones a la formación integral de los internos, potenciando y desarrollando sus capacidades por medio de técnicas compensatorias que les ayuden a mejorar sus conocimientos y capacidades, de modo que se incrementen sus oportunidades y su reinserción en la sociedad.

3.- Se fomentará, en la medida de lo posible, el contacto del interno con su entorno social, utilizando al máximo los recursos existentes y procurando la participación de las instituciones comunitarias en la vida del departamento”

¹⁹⁵ Dice el artículo 178 del Reglamento Penitenciario que “De acuerdo con lo establecido en el artículo 17, la Administración Penitenciaria dispondrá para los menores y sus madres de Unidades de Madres (...)”.

¹⁹⁶ Como señala el artículo 183 del Reglamento Penitenciario: “Los Establecimientos o Unidades Psiquiátricas penitenciarias son aquellos centros especiales destinados al cumplimiento de las medidas de seguridad privativas de libertad aplicadas por los Tribunales correspondientes.”

¹⁹⁷ Señala el artículo 182.1, respecto al cumplimiento en Unidades extrapenitenciarias que “El Centro Directivo podrá autorizar la asistencia en instituciones extrapenitenciarias adecuadas, públicas o privadas, de penados clasificados en tercer grado que necesiten un tratamiento específico de deshabitación de drogodependencias y otras adicciones, dando cuenta al Juez de Vigilancia.”

¹⁹⁸ Vid. al respecto *supra* nota 16.

medio social libre respecto de la ejecución de la pena privativa de libertad en el tercer grado: *su gestión y grado de dependencia institucional*.

Como veremos más adelante, los Centros de Inserción Social están gestionados en exclusiva por la Administración penitenciaria, sin embargo, las Unidades Dependientes se cogenan entre la institución penitenciaria y ciertas asociaciones u organismos no penitenciarios. Las relaciones “interpartes” de estos organismos y la relación de dependencia de los mismos con los poderes públicos conlleva unas particularidades de actuación, respecto del tema que nos ocupa, muy interesantes desde el punto de vista analítico. Por esta razón, también serán objeto detallado de estudio en este capítulo que ahora comienza.

2. LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL. LA SEMILIBERTAD.

a) *Concepto y evolución.*

Según el artículo 163 del vigente Reglamento Penitenciario, y respecto de lo que ahora nos ocupa, los Centros de Inserción Social se definen como aquellos “Establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto...”, es decir, son establecimientos penitenciarios gestionados directamente, y en exclusiva, por las instituciones penitenciarias para ejecutar las penas privativas de libertad en régimen abierto, y dentro de ese régimen abierto, añadido yo, en la categoría de semilibertad. Ya expliqué en el capítulo anterior que, bajo mi punto de vista, el régimen de semilibertad era aquel que aparece ligado al régimen abierto respecto de los establecimientos *penitenciarios* abiertos en tanto establecimientos arquitectónicamente penitenciarios, es decir, tal y como se contemplan en la actualidad, sin la necesaria infraestructura para llegar a considerarlos establecimientos abiertos en puridad.

Así es, y así ha venido siendo, desde su puesta en funcionamiento hasta su reconocimiento definitivo en el Reglamento Penitenciario de

1996. Es preciso pues, dada la incidencia de estas cuestiones en el asunto que nos ocupa, ahondar más profundamente.

Hablar de la evolución de los Centros de Inserción Social es hablar de los Centros Abiertos en general, así los denomina todavía el artículo 80 del Reglamento Penitenciario cuando se refiere a los “Centros Abiertos o de Inserción Social”. Sólo a partir de la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996, se definen y categorizan como tales Centros de Inserción Social, distinguiéndose de otros establecimientos abiertos.

Por tanto, si bien es cierto que el artículo 45 del Reglamento Penitenciario de 1981¹⁹⁹ aludía indefectiblemente a la existencia tanto de Establecimientos Abiertos como de Secciones Abiertas, y habida cuenta que las Secciones Abiertas fueron más profusamente empleadas para el desarrollo del régimen abierto que los Centros o Establecimientos Abiertos, lo cierto es que en la década de los noventa, surge la necesidad de reestructurar el modelo de Centro Abierto dotándolo de mayor

¹⁹⁹ El artículo 45 del Reglamento Penitenciario de 1981 decía:

“Los Establecimientos y secciones de régimen abierto se ajustarán a las siguientes normas:

1. El orden y la disciplina que se han de exigir serán los propios para el logro de una convivencia normal en toda colectividad civil, con ausencia de controles rígidos, tales como formaciones, cacheos, requisas, intervenciones de visitas y correspondencia, que contradigan la confianza que como principio inspiran estas instituciones.

2. Para el destino de los internos a los establecimientos de régimen abierto será necesario instruir a aquellos de las condiciones y régimen de vida que han de llevar y que manifiesten formalmente que las aceptan voluntariamente y se comprometen a aceptarlas.

3. En general, se permitirá a los internos moverse sin vigilancia tanto en el interior de la institución como en las salidas para el trabajo y los permisos.

4. La Junta de Régimen y Administración, a propuesta del equipo técnico del Centro, podrá establecer distintas fases o modalidades en el sistema de vida de los internos, según las características de éstos y los grados de control a mantener durante sus salidas al exterior.

5. Bajo la supervisión de los educadores se establecerán los órganos de participación de los internos en el desarrollo de las distintas actividades del establecimiento.

6. Como regla general, en los establecimientos de cumplimiento de régimen abierto se autorizará el dinero de curso legal y el uso de objetos de valor.

7. En estos establecimientos los internos disfrutarán, como norma general, de permisos de salida los fines de semana.”

contenido respecto a la finalidad del régimen abierto²⁰⁰. Por eso se crean los Centros de Inserción Social, algunos con tanta premura que comienzan a funcionar mucho antes incluso de la entrada en vigor del actual Reglamento Penitenciario²⁰¹.

Por tanto, la implantación de los Centros de Inserción Social supuso un nuevo concepto de ejecución penal respecto del tercer grado y respecto del régimen abierto que respondía, según Rejas Rodríguez²⁰², a la sazón Director del Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid, a las siguientes características:

1. Eran centros ubicados e incardinados en el casco urbano de las ciudades y por tanto en el medio social abierto²⁰³, aminorando de este modo los costes económicos y humanos.

2. El preso que ingresaba en ellos, se incorporaba directamente a la red de recursos externos, públicos o privados, existentes en el medio abierto (educación, sanidad, etc.)

3. Contaban con un equipo de profesionales, con la novedosa incorporación de los llamados “coordinadores CIS”, encargados de los seguimientos externos de los presos, en colaboración con educadores y trabajadores sociales.

²⁰⁰ Vid. al respecto, NISTAL BURON, Javier (1995): “El régimen penitenciario: diferencias por su objeto” en *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXXIII, Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pág. 190 y ss. También MONTERO HERNANZ, Tomas (1995): “Quince años de reforma penitenciaria” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 246, Edit. Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, pág. 75.

²⁰¹ Por ejemplo, el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” que está ubicado en Madrid, viene funcionando como tal desde el año 1993.

²⁰² Vid. al respecto, REJAS RODRIGUEZ, Santos (1994): “La rehabilitación a través de los Centros de Inserción Social” en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Edit. Consejo General de Poder Judicial, Madrid, pág. 235 y ss.

²⁰³ Así lo afirma también TÉLLEZ AGUILERA, Abel (1998): *op., cit.*, pág. 141, “Respecto a la ubicación, es preferible que los Centros Penitenciarios encuentren fuera de los núcleos urbanos (...) excepción hecha de aquellos centros (Centros de Inserción Social) o unidades (Unidades Dependientes) que por su propia configuración exige que se encuentren en la ciudad”.

4. Poseían dotación económica propia y autonomía institucional, lo cual implicaba gran amplitud en las posibilidades de actuación. Entre estas posibilidades cabe señalar, el ajuste tratamental a las verdaderas necesidades de cada individuo, la selección y clasificación de internos con un determinado perfil. para la incorporación, en el menor tiempo posible, al medio socio- familiar o laboral, la posibilidad de actuación inmediata ante el quebrantamiento del compromiso aceptado por el preso al ingreso en el Centro, la normalización de las relaciones interpersonales dentro del mismo acercándolas a las del medio libre, y finalmente, el cumplimiento de los arrestos de fin de semana.

Pero después de hablar de estas cuestiones, más bien conceptuales, que fueron las que dieron origen a este tipo de Centros, es preciso analizar qué ocurrió con ellos en la práctica y cómo se materializó su puesta en marcha. Para ello, es necesario referirnos a la revisión del Plan de amortización y creación de Centros Penitenciarios del año 1991, adoptado por acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998.²⁰⁴

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias decidió ponerse manos a la obra y adaptar dicho Plan a la autentica realidad de las prisiones²⁰⁵. La innovación más espectacular consistía en la

²⁰⁴ El Plan de amortización y creación de Centros Penitenciarios de 1991, recoge la relación de Centros Penitenciarios a construir y a equipar, atendiendo a las necesidades de la Administración Penitenciaria. Sin embargo, respecto de los Centros de Inserción Social, se ha venido demandando una actualización dadas las carencias y condiciones de los mismos. Así lo explica MONTERO HERNANZ, Tomás (1995): *op., cit.*, pág. 75: “La iniciativa de la puesta en marcha de los Centros de Inserción Social aunque digna de elogio, dista mucho de satisfacer las expectativas generadas, reproduciéndose en ellos los problemas y carencias habituales de los centros penitenciarios:

- Falta de recursos humanos
- Ausencia de formación especializada del personal allí destinado.
- Masificación, mal endémico de nuestras prisiones.
- Ausencia de criterios a la hora de seleccionar internos.”

Fruto de esa demanda, el día 2 de noviembre de 1998, el Consejo de Ministros, siendo Ministro del Interior Jaime Mayor Oreja, aprobó un Acuerdo para la actualización del Plan de amortización y creación de Centros Penitenciarios. El acuerdo recogía la relación actualizada de los Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social a construir y equipar, atendiendo a las necesidades de la Administración Penitenciaria en los últimos años.

²⁰⁵ Vid. “EL gobierno aprueba un nuevo modelo de cárcel para el siglo XXI” en *El Mundo* del sábado 16 de mayo de 1998 donde puede leerse que: “La dirección General de Instituciones Penitenciarias encabezada por Ángel Yuste ha decidido revisar el plan elaborado por el gobierno en 1991 para adaptarlo a la autentica realidad de las prisiones. El

construcción de 24 nuevos Centros de Inserción Social. Serían Centros pequeños, el más grande dispondría de 100 plazas y el más pequeño de 25, que albergarían a aquellos presos clasificados en tercer grado. Estos nuevos Centros estarían ubicados en núcleos poblacionales importantes o en sus alrededores, con buena comunicación para el transporte público, facilitando tanto el acceso de los presos en régimen abierto a su lugar de trabajo como su integración en el entorno social. El plan, según reza en el acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998, estaría completado en el año 2002.

Todo empezaba, como siempre, con muy buenas expectativas, pero lo cierto es que, a partir del año 1998 comenzaron a instalarse profusamente Centros de Inserción Social a lo largo de la geografía española, aunque de momento sólo está en funcionamiento uno de nueva construcción²⁰⁶, con las características proyectadas. Se aprovechó por tanto la clausura de viejos e inadecuados Centros penitenciarios de régimen ordinario para que, antes de ser cerrados definitivamente, pasasen a albergar este otro tipo de establecimientos²⁰⁷. Entonces surgió

plan estará completo en el 2002. (...) La innovación más espectacular es la construcción de 24 Centros de Inserción Social. Son Centros pequeños (el más grande dispondrá de 100 plazas y el más pequeño de 25) que albergarán a presos clasificados en tercer grado. Estos nuevos centros estarán ubicados en núcleos importantes o en sus alrededores, con buena comunicación para el transporte público para facilitar el acceso a los presos de régimen abierto a su lugar de trabajo y su integración en el entorno social”.

²⁰⁶. El centro, inaugurado en diciembre de 2003 y ubicado en Zamora junto a la antigua prisión provincial hoy cerrada, es el primero de los 24 que el Ministerio de Interior tiene previsto abrir en toda España dentro del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios”.www.palenciadigital.com/noticias/CastillayLe%C3%B3n/2003/12/11/170326.asp

²⁰⁷ Señalaré algunos ejemplos significativos:

Se recoge en la Orden de 29 de abril de 1998: “(...) el cierre del centro penitenciario que actualmente está funcionando en Vigo, que se considera inadecuado para las funciones penitenciarias que venía desarrollando, sin perjuicio de que, temporalmente y en tanto no se produzca su desafectación, pueda seguir desempeñando prestaciones y funciones penitenciarias propias de un centro de inserción social, bajo la dependencia, a todos los efectos, del nuevo centro.”

Establece también la Orden de 25 de abril de 1998: “(...) Asimismo, la creación de este nuevo establecimiento, que recibirá la denominación de Centro Penitenciario de Teixeiro, permitirá, a su vez, la amortización del que actualmente funciona en A Coruña, cuya infraestructura e instalaciones se consideran inadecuadas para el cumplimiento de los fines

la primera cuestión: si habían de construirse nuevos centros con una infraestructura adecuada para el cumplimiento de los fines que debía presidir el tratamiento penitenciario en el medio social abierto, ¿por qué los establecimientos abiertos, que eran los que más precisaban de una adecuada infraestructura, se ubicaron en viejos centros que ya poseían unas condiciones manifiestamente deficientes incluso para el régimen ordinario?. La justificación: el criterio de temporalidad.

Aunque es cierto que estas decisiones administrativas que consistían en aprovechar las antiguas y devastadas prisiones como Centros Abiertos, estaban justificadas por el criterio de temporalidad, “temporalmente y en tanto no se produzca su desafectación, pueda seguir desempeñando prestaciones y funciones penitenciarias propias de un Centro de Inserción Social”, rezan algunas Ordenes Ministeriales, la verdad es que el Plan de amortización y creación de Centros penitenciarios quedó sin efecto hasta la llegada de la siguiente centuria²⁰⁸.

que tenía asignados, sin perjuicio de que, temporalmente, en tanto no se acuerde, su desafectación de los fines penitenciarios, este inmueble pueda ser utilizado para ejercer funciones propias de un Centro de Inserción Social, pasando a depender, funcional y orgánicamente, del nuevo centro.”

En el mismo sentido la Orden de 11 de septiembre de 1998: “(...) y, asimismo, clausurar el Centro Penitenciario de Guadalajara, sin perjuicio de que las instalaciones de éste puedan funcionar como Centro de Inserción Social dependiendo a todos los efectos del Centro Penitenciario Madrid II (Alcalá de Henares).”

²⁰⁸ Aunque la Memoria del Ministerio del Interior de 1999, en lo que se refiere a Instituciones Penitenciarias, afirma que “En el capítulo de infraestructuras, también hay que destacar la conclusión del diseño del Centro de Inserción Social tipo, que será destinado a internos clasificados en tercer grado y a cumplimiento de arrestos de fin de semana.”, nada se sabe al respecto. Vid. <http://www.mir.es/oris/docus/balan99/ip01.htm>.

Es más, en la página 210 del Informe General que publica la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y respecto a la construcción de esos nuevos Centros de Inserción Social, puede leerse: “ En el año 2000 y a través de SIEP S.A., se han efectuado gestiones con distintos Ayuntamientos para definir la ubicación, en las diversas localidades, de los correspondientes CIS. Este es el caso de A Coruña, Cádiz, Ciudad Real, Córdoba, Granada, León, Málaga, Menorca, Santander y Vigo. En el caso de Salamanca, en el que existe un convenio firmado entre SIEP S.A. y el Ayuntamiento, se ha redactado el Proyecto Básico. En el caso de Zamora, a parte de conseguir la afectación de los terrenos por parte de la Dirección General del Patrimonio del Estado, en la antigua Prisión Provincial, se ha tramitado, supervisado y aprobado técnicamente el Proyecto de Ejecución de Obras, tramitándose la correspondiente licitación por parte de SIEP S.A., si bien al finalizar el año, no se había adjudicado.”

Gráficamente, podemos observar cuándo y dónde se crearon, aunque sería más correcto decir se habilitaron, por medio siempre de Orden Ministerial,²⁰⁹ los Centros de Inserción Social de los que venimos hablando

Cuadro VI
Evolución y creación de Centros de Inserción Social. Elaboración propia.
Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Centros de Inserción Social	Año de creación
Victoria Kent(Madrid)	1993
Valencia	1993
Guadalajara	1998
A Coruña	1998
Vigo	1998
Cáceres	2000
Algeciras	2000
Jerez de la Frontera	2000
Córdoba	2000
Tenerife	2001
Murcia	2002
Alicante	2002

Los de Zamora y Salamanca se han inaugurado a finales del año 2003, pero como denuncian algunos sindicatos de funcionarios de prisiones: “se inauguran con falta de previsión en materia de seguridad, personal y servicios». Además el importante retraso con el que se van a abrir -el de Zamora por ejemplo, tenía que haber entrado en servicio hace dos años- , no ha servido «para hacer una planificación adecuada de su puesta en funcionamiento», por lo que se acusa a la Administración penitenciaria «de hacer gala, una vez más, de una improvisación y desinterés muy delicados que arriesgan su viabilidad». Vid al respecto: <http://geo.ya.com/webprisiones/noticias/2.htm>.

²⁰⁹ El Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid se creó por Orden de 17 de febrero de 1993, el de Valencia por Orden de 25 de marzo también de 1993, el de A Coruña al igual que el de Vigo, por Orden de 29 de abril de 1998, el de Guadalajara por Orden de 11 de septiembre de 1998, el Centro de Inserción Social de Cáceres por Orden 23 de febrero de 2000, el de Córdoba por Orden de 22 de junio de 2000 y, por último, el de Algeciras y el de Jerez de la Frontera, por Orden 30 de agosto de 2000. A partir del año 2000, se crean otros Centros de Inserción Social, como el de Tenerife en 2001 y el de Murcia y Villena (Alicante) en 2002, pero todos en las mismas condiciones que vengo comentando.

b) *Categorización*

En su consideración primigenia, previa a la legislación vigente, los Centros de Inserción Social se categorizaron bajo dos modalidades: *dependientes de los Centros penitenciarios de proximidad inmediata, e independientes de éstos.*²¹⁰

El funcionamiento de ambos era similar, pero la planificación respecto de servicios y recursos humanos, sustancialmente diferente. Así, en la *modalidad dependiente*, el Director era común respecto del Centro penitenciario del que dependía, pero el Equipo Técnico del Centro de Inserción Social asumía ciertas funciones atribuidas a la Junta de Régimen y Administración. En la *modalidad independiente*, al Director del Centro de Inserción Social se le atribuía capacidad de decisión propia, con la independencia y autoridad de cualquier Centro penitenciario.

Esta distinción apriorística entre Centros de Inserción Social dependientes e independientes también fue reflejada normativamente con la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996²¹¹, es decir, se hizo patente la contradicción entre esa “dependencia orgánica y funcional”, atribuida a determinados Centros de Inserción Social, y la autonomía y especificidad que se les presumía a todos ellos por el hecho de serlo²¹².

²¹⁰ Vid. por todos, JABARDO QUESADA, Mercedes (1993): “Los Centros de Integración Social” en *Derecho Penitenciario y Democracia*, Sevilla, pág. 72 y ss., donde se especifica que existían por entonces tres Centros de Inserción Social, en Madrid el Victoria Kent (Independiente), en Valencia el Torre Espioca (Independiente) y también en Madrid el de Valdemoro (Dependiente). En proyecto se encontraban el de Tenerife (Dependiente), el de Ocaña (Dependiente) y el de Sevilla (Dependiente).

²¹¹ Así lo establece el artículo 265:

“Los Centros de Inserción Social podrán integrarse orgánica y funcionalmente en un Centro penitenciario o tener la consideración de Centro penitenciario autónomo. La Administración Penitenciaria determinará en la Orden de creación de cada Centro de Inserción Social su integración en un Centro penitenciario autónomo, así como los órganos correspondientes”.

²¹² Así lo estableció el Reglamento Penitenciario al referirse a los Centros de Inserción Social como figuras integradas en el sistema penitenciario con finalidades, objetivos y normas propias. En este sentido el artículo 164.4 dice:

Porque siendo así las cosas, ¿cuál habría de ser entonces la diferencia entre un Centro de Inserción Social dependiente orgánica y funcionalmente de un Centro penitenciario, y una Sección Abierta, dependiente también de un establecimiento penitenciario polivalente, del que constituye una parte destinada a presos clasificados en tercer grado?.

Por eso la doctrina penitenciaria,²¹³ para clarificar conceptos, ha venido desde entonces reivindicando la autonomía e independencia como “conditio sine qua non” para la plena eficacia en el funcionamiento y ubicación en el medio abierto de este tipo de Centros.

Parece sin embargo que para la Administración penitenciaria, la independencia y la autonomía suponen además un coste económico adicional difícil de asumir por su parte cuando existen otras modalidades de Centros que requieren un menor coste. Es por tanto el motivo económico²¹⁴, la principal razón que se aduce para justificar la existencia de *un sólo* Centro de Inserción Social con las características de especificidad y autonomía que adjudica el Reglamento Penitenciario. Sólo el Centro de Inserción Social “Victoria Kent”, de Madrid, funciona de forma orgánica, estructural y arquitectónicamente autónoma, aunque está emplazado en una antigua prisión. Existe otro Centro de Inserción Social en Valencia llamado “Torre Espioca” con cierta autonomía e independencia, pero arquitectónicamente está ubicado dentro del complejo penitenciario de Picasent. Los demás son Centros de Inserción Social dependientes. No se denominan Secciones Abiertas, pero prácticamente se organizan de la misma manera y además funcionan sin los costes adicionales propios de los establecimientos abiertos autónomos.

“Los anteriores principios, en tanto que inspiradores de los Centros de Inserción Social, configuran un funcionamiento específico dentro de éstos dentro del sistema penitenciario con finalidades, objetivos y normas propias. Dichas normas deberán ser promulgadas por el Ministerio de Justicia e Interior u órgano autonómico competente como complemento de este Reglamento, el cual se aplicará supletoriamente a las mismas.”

²¹³ Vid. por todos, AGUILERA DELGADO, Ana (1996): “Formas especiales de ejecución” en *Poder Judicial* 41-42, nº 1, Madrid, pág.154 y ss. En el mismo sentido Vid. FERNANDEZ, Ana M^a (1997): *op., cit.*, pág.330 y ss

²¹⁴ Vid. por todos, MONTIJANO SERRANO, Francisco (1998): “Formas especiales de ejecución” en *Estudios Jurídicos*, nº V, Ed. Ministerio de Justicia, Madrid, pág. 417.

c) *Destino*

Además de establecimientos penitenciarios dedicados a internos clasificados en tercer grado de tratamiento, como establece el artículo 80.2 del Reglamento Penitenciario, el artículo 163.1 del mismo Reglamento señala también que los Centros de Inserción Social son establecimientos penitenciarios: “destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto y de las penas de arresto de fin de semana, así como al seguimiento de cuantas penas no privativas de libertad se establezcan en la legislación penal y cuya ejecución se atribuya a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia e Interior u órgano autonómico competente. También se dedicarán al seguimiento de los liberados condicionales que tengan adscritos”. Luego son establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento y ejecución respecto de figuras tan dispares como las penas privativas de libertad en régimen abierto, las penas no privativas de libertad o los arrestos de fin de semana. Además, en ellos se desarrollan controles y seguimiento de liberados condicionales, de los presos clasificados en tercer grado destinados a Unidades extrapenitenciarias, y de los presos clasificados en tercer grado destinados a Unidades Dependientes²¹⁵ adscritos a los mismos; de ahí la concepción de “cajones de sastre” que debiera atribuírseles.

En un excesivo ejercicio de entusiasmo, a mi juicio, en la normativa penitenciaria del 96 se entendió que este tipo de Centros podían ser el aglutinante del sin fin de necesidades que la ejecución respecto del régimen abierto requería y, por eso, se incluyeron también bajo el epígrafe de las “formas especiales de ejecución. Sin embargo, y debido a esta heterogeneidad, no se reparó en algunas cuestiones conceptuales básicas y a la vez sumamente importantes. Por ejemplo, concebirlos como Centros plurifuncionales, es decir, con la doble función de atender tanto a cuestiones tratamentales o de cumplimiento, como a cuestiones regimentales o de control y seguimiento, habría de suponer el que contaran con unos medios materiales y una especialización de la que no se les dotó.

Ésto unido, como vengo diciendo, a que este tipo de establecimientos ocupan físicamente el lugar de viejos Centros

²¹⁵ Vid. al respecto FERNÁNDEZ, Ana M^a (1997): *op.,cit.*, pág 332.

penitenciarios de régimen ordinario, hace que resulte cuestionable que, con unas características arquitectónicas y funcionales tan limitadas en la praxis, hayan sido capaces de asumir tal cantidad de competencias con éxito²¹⁶.

Como este trabajo se centra específicamente en el régimen abierto, será objeto somero de análisis sólo la función de cumplimiento y ejecución de las penas privativas de libertad. El tema del seguimiento de los presos clasificados en tercer grado y destinados a Unidades dependientes, que también tiene lugar en los Centros de Inserción Social en ellos adscritas, y que también refiere al régimen abierto, se tratará con amplitud en el capítulo siguiente.

1) Cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto respecto de los Centros de Inserción Social.

Tradicionalmente, la doctrina ha venido entendiendo que los Centros de Inserción Social se destinaban a la ejecución de las penas privativas de libertad para aquellos presos clasificados en tercer grado de régimen abierto restringido. Es decir, eran empleados como canales de apoyo en la búsqueda de un medio de subsistencia futuro, o como enlaces con asociaciones o instituciones de acogida en el momento de la salida, para aquellos presos con dificultad de inserción sociolaboral²¹⁷. Hoy en día, esa función ha quedado reservada prácticamente a las Secciones abiertas²¹⁸, y es el artículo 81.2 del Reglamento Penitenciario²¹⁹ el que establece que el cumplimiento de las penas

²¹⁶ Respecto de la limitación de estos Centros para asumir las competencias que les exige el legislador del 96, Vid al respecto; AGUILERA DELGADO, Ana (1996): *op. cit.*, pág.157 y ss., y MONTIJANO SERRANO, Francisco (1998): *op., cit.*, pág. 419 y ss.

²¹⁷ AGUILERA DELGADO, Ana (1996): *ibid.*, pág.156 y ss. Vid también JABARDO QUESADA, Mercedes (1993): *op. cit.*, pág.76 y ss.

²¹⁸ Vid. por todos RIOS MARTÍN, Julián Carlos (1999): *op., cit.*, pág.73.

²¹⁹ El artículo 81.2 del vigente Reglamento Penitenciario establece:

“La ejecución del programa individualizado de tratamiento determinará el destino concreto del interno a los Centros o Secciones Abiertas o Centros de Inserción Social, tomando en consideración, especialmente, las posibilidades de vinculación familiar del interno y su posible repercusión en el mismo”.

privativas de libertad respecto de los Centros de Inserción Social, atiende a la ejecución del programa individualizado de tratamiento. En la práctica no resulta tan sencillo. Más adelante lo analizaremos con detalle.

d) *Principios*

He de señalar que, según la normativa,²²⁰ el principio fundamental que determina el funcionamiento de los Centros de Inserción Social, es el principio de confianza en el preso y la aceptación voluntaria por el mismo de los programas de tratamiento. Partiendo de esta base considero que los principios justificativos y orientadores que establecí en el primer capítulo respecto del funcionamiento del régimen abierto en general, les son aplicables también a los Centros de Inserción Social en particular. Recordemos que la diferencia que instauré para con ambos principios, no era insustancial. Mientras que a los principios justificativos los consideré de cierta obligatoriedad, en tanto que de su cumplimiento se determinaba la eficacia a la hora de llevar a cabo la ejecución penal respecto del régimen abierto, los principios orientadores podían estar sometidos a cambios que, en función de cuestiones de política penitenciaria podrían hacer cuestionar su practicidad. Veamos ahora como juegan respecto de los Centros de Inserción Social.

1) Principios justificativos.

1.1) Integración en el medio.

La integración de los presos en el medio social abierto exige que puedan incluirse en un entorno normalizado con el objetivo de proyectarse socialmente igual que el resto de individuos integrantes del tejido social. Para ello, han de potenciarse no solo sus relaciones familiares, sociales o laborales, sino su integración en los servicios de la red comunitaria; educación, sanidad, etc. El problema surge cuando los Centros de Inserción Social están alejados de los núcleos poblacionales, como ocurre en algunos de ellos, ya que, al estar incardinados en

²²⁰ El artículo 164.1 del Reglamento Penitenciario del 96 establece respecto del funcionamiento de los Centro de Inserción Social que: “El funcionamiento de estos Centros estará basado en el principio de confianza en el interno y en la aceptación voluntaria por el mismo de los programas de tratamiento.”

complejos penitenciarios de régimen ordinario, el acceso del preso al tejido social se obstaculiza.

1.2) Autocontrol y fenómeno de prisionización.

Es evidente que el estar adscrito a un Centro de Inserción Social, aunque sólo sea por la mayor capacidad deambulatoria, minimiza los efectos prisionizantes, alteraciones físicas, psíquicas, motoras y sensoriales, que para un preso supone el encierro. Pero también supone que el control directo de sus actos no lo lleva a cabo estrictamente la institución sino él mismo, por lo que le es exigible un elevado nivel de autocontrol. Nivel de autocontrol que resulta difícil de asumir e interiorizar de forma consciente cuando las condiciones arquitectónicas de estos Centros pivotan en la coacción que los elementos arquitectónicos prisionizantes como rejas o muros, suponen. Así, aunque se minimiza el fenómeno de prisionización, la existencia de elementos arquitectónicos prisionizantes lo condicionan negativamente.

1.3) Custodia y control de los presos.

No hay que olvidar que los Centros de Inserción Social, como institución ejecutiva de la pena privativa de libertad, tienen además el papel de custodiar a los presos adscritos a ellos y controlar las actividades que desempeñan tanto dentro como fuera de los mismos. El problema se acentúa cuando estos Centros de Inserción Social ocupan físicamente el lugar de viejos Centros penitenciarios de régimen ordinario y no cuentan con una infraestructura operativa y adecuada. Entonces, las labores de control, basadas en la concepción y estructura de los Centros de régimen ordinario, condicionan el concepto de intervención en el medio social abierto que los define como Centros de Inserción Social. Se produce de este modo, una distante dualidad entre el régimen y la intervención, en tanto el régimen se concibe con los parámetros que corresponden a los Centros ordinarios, y la intervención con los parámetros que corresponden a los Centros abiertos. De esta manera, en vez de complementarse, ambas se obstaculizan.

Por tanto, estos principios justificativos que consideré en el capítulo anterior de cierta obligatoriedad, en tanto que su cumplimiento determinaba la eficacia a la hora de llevar a cabo la ejecución penal

respecto del régimen abierto no se cumplen en los Centros de Inserción Social en particular, lo que condiciona su efectividad convirtiéndolos de este modo en Centros de limitada operatividad.

2) Principios orientadores:

2.1) Autonomía institucional

Como ya sabemos, los Centros de Inserción Social pueden ser independientes o dependientes de los Centros penitenciarios ordinarios de proximidad, es decir, pueden depender de los equipos de gestión de un Centro penitenciario ordinario o pueden tener sus propios equipos de gestión. Que la política penitenciaria tienda a potenciar, como hemos visto, los dependientes frente a los independientes despreciando así la autonomía institucional, que es una de sus características definitorias, hace difícil que en la práctica puedan desarrollarse como instrumentos de ejecución respecto del régimen abierto en el medio social abierto.

2.2) Atenuación del control

En tanto la ejecución de la pena privativa de libertad en un Centro de Inserción Social supone un plus de confianza en el preso, y por ello le es exigible un determinado nivel de autorresponsabilidad, el control institucional que se ejerce sobre él debe ser atenuado aunque no eliminado. Pero esta atenuación dependerá de las características arquitectónicas de los propios establecimientos. Si son antiguos Centros penitenciarios, las características arquitectónicas sin duda influirán en esa atenuación y ésta será relativa. Pensemos en la dificultad de atenuar el control de aquellos presos adscritos a un Centro de Inserción Social, el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid” puede servir como ejemplo, cuando está diseñado con los mismos dispositivos; cabina de control, arco metálico, apertura automática de puertas de acceso al Centro y de acceso al interior del Centro, etc., que un Centro de régimen ordinario.

Es cierto que algunas iniciativas como los medios telemáticos de control pudieran suponer una atenuación de este control del que hablamos. Pero, a parte de ser una experiencia puntual y no extensible a la totalidad de los Centros de este tipo que existen, esta incardinada en la

actual concepción de los Centros de Inserción Social como establecimientos penitenciarios plurifuncionales. Es decir, destinados al cumplimiento y ejecución respecto de figuras tan dispares como las penas privativas de libertad en régimen abierto, las penas no privativas de libertad o los arrestos de fin de semana, de modo que suponen más bien el fruto del fracaso en la política de construcción de nuevos Centros que atiendan a estas necesidades, que verdaderas alternativas a la atenuación del control.

2.3) Primacía de la intervención

Si en los Centros de Inserción Social prima la intervención en la inserción sociolaboral, familiar, sanitaria y educativa en el medio abierto, ésta dependerá en gran medida del nivel de dependencia o independencia que estos Centros tengan asignada. Como ya sabemos, si son independientes, y el único independiente como tal en la actualidad es el Centro de Inserción Social de Madrid, pueden funcionar de forma orgánica y estructuralmente autónoma, es decir, con sus propios equipos de tratamiento. Por el contrario, si son dependientes e integrados en complejos penitenciarios de régimen ordinario, no funcionarían de forma autónoma sino con los equipos del Centro penitenciario al que están adscritos.

Pues bien, las consecuencias en la elección de una u otra forma son significativas. No sólo por las condiciones de trabajo de los profesionales de los Equipos de Tratamiento encargados de llevar a cabo la intervención, más beneficiosas en el primer caso aunque sólo sea por la agilidad y la especialidad respecto de la gestión que supone la independencia de un Centro de régimen ordinario, sino por la concepción del proceso interventivo en sí.

En el primer caso, la intervención se lleva a cabo respecto del régimen abierto y el medio social abierto, en el segundo no. Esa dependencia institucional, supone a la vez una dependencia física, en tanto el funcionamiento es similar al de las Secciones Abiertas y la intervención, por tanto, se dificulta.

2.4) Gestión institucional

Ya hemos visto que los establecimientos penitenciarios de régimen abierto, en general, y los Centros de Inserción Social en particular, son gestionados en exclusiva por el sector público, por el Estado, y de este modo están afectos al gasto público. Por tanto, su desarrollo frente a otras modalidades de ejecución en régimen abierto está sujeto, indefectiblemente, no sólo a cuestiones de política penitenciaria sino también, y quizá son las que alcanzan mayor dimensión, a cuestiones económicas.

Como ya sabemos, hasta diciembre de 2003 sólo un Centro de Inserción Social, de los que existen en la actualidad, puede calificarse como de nueva construcción, aunque ya analizaremos más adelante cómo y en qué condiciones. El resto están ubicados en antiguos Centros penitenciarios desafectados a tal fin, y la mayoría funciona como Centros de Inserción Social dependientes y adscritos a Centros penitenciarios de régimen ordinario, luego la ventaja económica es evidente porque el coste de construcción y mantenimiento es menor. Así, por un criterio puramente economicista y de ahorro, que no se tienen en cuenta a la hora de construir los Centros penitenciarios de régimen ordinario dotados todos de nuevas instalaciones, parece que se justifica la atrofia en el desarrollo práctico y la merma de la capacidad expansiva de estas figuras, ya que funcionan sin los costes adicionales que, como establecimientos abiertos y autónomos, a la Administración penitenciaria le podrían suponer.

Por tanto y como conclusión diremos que, estos principios orientadores, sometidos siempre a vaivenes y cambios en función de cuestiones de política penitenciaria, se encuentran en la actualidad definidos por una limitación funcional y estructural de los establecimientos penitenciarios en el medio social abierto, limitación que, sin duda, condiciona la practicidad de los Centros de Inserción Social y frena su desarrollo.

e) Objetivos y principios rectores

Como vengo diciendo, el vigente Reglamento Penitenciario incluye a los Centros de Inserción Social bajo el epígrafe recogido como

“Formas especiales de ejecución” (arts. 163 y ss) y también como modalidad de establecimiento de régimen abierto (art. 80). De este modo, le son atribuidas al mismo tiempo, en una presunta incongruencia orgánica de difícil interpretación a priori, la particularidad genérica del régimen abierto y la modalidad especial de ejecución.

Estando así las cosas, el artículo 163.2 del Reglamento Penitenciario establece, respecto de los Centros de Inserción Social, que la actividad penitenciaria tendrá, por objeto especial “ el potenciar las capacidades de inserción social positiva que presenten las personas en ellos internadas mediante el desarrollo de actividades y programas de tratamiento destinados a favorecer su incorporación al medio social”. De este modo, el objetivo encomendado se fundamenta principalmente en la inserción. Así se recoge tanto en la finalidad que le encomienda el Consejo de Europa en su Regla 65 a la prisión, cual es “...reducir al mínimo los efectos perjudiciales de la reclusión y la diferencia entre la vida en prisión y la vida en libertad” ²²¹, como en el principio que se establece en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica General Penitenciaria: “El preso no es un apartado de la sociedad, sino que está llamado a reintegrarse en la misma”.

Precisamente, al analizar el artículo 83.1 del Reglamento Penitenciario respecto de los objetivos y principios del régimen abierto, nos daremos cuenta que coincide casi textualmente con el artículo 163.2 del mismo expuesto anteriormente: “La actividad penitenciaria en régimen abierto tiene por objeto potenciar las capacidades de inserción social positiva que presentan los clasificados en tercer grado, realizando las tareas de apoyo y asesoramiento y la cooperación necesaria para favorecer su incorporación progresiva al medio social”. De modo que, si los objetivos coinciden, deberán coincidir también los principios rectores²²².

²²¹ Regla 65. Reglas Penitenciarias Europeas. Estrasburgo, 1987.

²²² El artículo 83 del Reglamento Penitenciario establece: “El ejercicio de estas funciones se regirá por los siguientes principios:

a) Atenuación de las medidas de control, sin perjuicio del establecimiento de programas de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por los internos dentro y fuera del establecimiento.

b) Autorresponsabilidad, mediante el estímulo de participación de los internos en la organización de actividades.

Sin embargo, los principios rectores se ajustan al “*principio de especificidad*” del art. 164.4: “Los anteriores principios, en tanto que inspiradores de los Centros de Inserción Social, configuran un funcionamiento específico de éstos dentro del sistema penitenciario con finalidades, objetivos y normas propias”, sin duda para justificar forzosamente la inclusión en este tipo de establecimientos de la ejecución de penas que no son las estrictamente privativas de libertad. Es evidente que principios como la atenuación de las medidas de control o la autorresponsabilidad no tienen sentido en el cumplimiento de penas como el arresto de fin de semana o en el de las penas no privativas de libertad.

Si como ya apunté anteriormente, el Reglamento Penitenciario del 96 concibió este tipo de Centros con la característica de la plurifuncionalidad, es decir, con la doble función de atender tanto a cuestiones tratamentales como a cuestiones regimentales o de control y seguimiento, en este punto que venimos analizando es donde mejor se aprecia la incongruencia.

f) *Condiciones de acceso*

La legislación es poco clara con respecto a los criterios que se emplean para destinar a los presos clasificados en tercer grado a un Centro de Inserción Social. El artículo 81.2 del Reglamento

c) Normalización social e integración, proporcionando al interno, siempre que sea posible, atención a través de los servicios generales de la comunidad para facilitar su participación plena y responsable en la vida familiar, social y laboral.

d) Prevención para tratar de evitar la desestructuración familiar y social.

e) Coordinación con cuantos organismos e instituciones públicas o privadas actúen en la atención y reinserción de los presos, promoviendo criterios comunes de actuación para conseguir la integración en la sociedad.

Y el artículo 164 también del Reglamento Penitenciario afirma: “Serán principios rectores de su actividad:

a) Integración, facilitando la participación plena del interno en la vida familiar, social y laboral y proporcionando la atención que precise a través de los servicios generales buscando su inserción en el entorno familiar y social adecuado.

b) Coordinación con cuantos organismos e instituciones públicas o privadas actúen en atención y reinserción de los internos, prestando especial atención a la utilización de los recursos sociales externos, particularmente en materia de sanidad, educación, acción formativa y trabajo”.

Penitenciario afirma que “La ejecución del programa individualizado de tratamiento determinara el destino concreto del interno a los Centros o Secciones abiertas o Centros de Inserción Social, tomando en consideración especialmente, las posibilidades de vinculación familiar del interno y su posible repercusión en el mismo.” Por lo que parece, la ejecución del programa individualizado de tratamiento y el arraigo familiar son los principales criterios de selección, tanto para el destino del preso a una Sección Abierta, como para el destino a un Centro de Inserción Social. Esa imprecisión, sin embargo, no resuelve en gran cosa la cuestión que vengo planteando.

Hay quien ha considerado el “arraigo” como criterio clasificatorio prioritario²²³, de modo que los presos que tienen algún tipo de arraigo social, familiar o laboral han de insertarse en las Secciones Abiertas, y aquellos con historiales delictivos amplios y mayor desarraigo, han de ser los destinados a los llamados Centros abiertos o de Inserción Social. Sin embargo, no existe ninguna razón material para justificar el criterio. Éste, como otros, están sometidos con frecuencia a ciertos condicionantes que limitan su aplicación. Por varias razones; primero porque el número de Centros de Inserción Social es limitado, de modo que la capacidad de ocupación y la oferta de plazas disponibles determinan su accesibilidad. Y en segundo lugar porque, debido a esa imprecisión legislativa de la que hablamos, se deja al arbitrio de las Juntas de Tratamiento de cada Centro penitenciario la toma de esta decisión por lo que puede estar sujeta a muy diversos criterios.

Estando así las cosas y en la práctica, “normalmente”, aquellos presos clasificados en tercer grado en lo que se denomina régimen abierto restringido, son los destinados a las Secciones Abiertas²²⁴. Si aceptan la normativa interna y tienen el perfil específico del programa establecido, son susceptibles de ser destinados a las Unidades Dependiente. El resto se ubican en los Centros de Inserción Social.

²²³ Aparte del programa individualizado de tratamiento, algunos autores consideran el arraigo como criterio clasificatorio, así afirman que los presos que tiene algún tipo de arraigo social, familiar o laboral han de insertarse en las secciones abiertas, y aquellos con historiales delictivos amplios y desarraigo, serán destinados a los llamados centros abiertos o de inserción social. Vid ALARCON BRAVO, Jesús (1988): *op., cit.*, pág. 24.

²²⁴ Vid. por todos RIOS MARTIN, Julián Carlos (1999): *op., cit.*, pág. 73.

g) *Órganos de participación*

Además de los órganos de gestión propios de cualquier establecimiento penitenciario²²⁵, y dada la falta de equipos especializados respecto del régimen abierto, en un Centro de Inserción Social aquellos que intervienen más activamente son la Junta de Tratamiento y el Equipo Técnico²²⁶. Sin embargo, y aunque esencialmente desempeñan las mismas funciones que en cualquier otro centro, sus atribuciones pueden variar sustancialmente. Principalmente, como consecuencia del grado de dependencia institucional que tenga el Centro de Inserción Social en cuestión, bien sea dependiente o independiente, la agilidad en la gestión, o el mayor o menor número de personal específico destinado a desempeñar determinadas funciones en un campo concreto.

Así, la Junta de Tratamiento, formada por el Subdirector de Tratamiento, el Subdirector Médico, un Pedagogo, el Coordinador de Servicios Sociales, un Educador, un jefe de Servicios y otros órganos unipersonales de apoyo -como el Profesional de Referencia, el Colaborador del SIMA-CIS²²⁷ y el Secretario del SIMA-CIS en el caso del Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid- constituyen lo que viene llamándose Equipo de Tratamiento, que se encarga, como norma general en un Centro de estas características, entre otras, de las siguientes funciones:

- Establecer los programas individualizados de tratamiento.
- Formar y custodiar el protocolo de cada preso.
- Supervisar la ejecución de las actividades que ha programado el Equipo Técnico.
- Especificar el sistema de vida de cada preso y por tanto de establecer las fases.

²²⁵ Vid. *supra* nota nº 34.

²²⁶ Vid. *supra* nota nº 35.

²²⁷ Las siglas SIMA-CIS vienen a significar el Sistema de Intervención en Medio Abierto, específico de algunos Centros de Inserción Social.

- Resolver las peticiones y quejas que formulen los presos a los Equipos Técnicos sobre clasificación, tratamiento o programa de intervención.
- Proponer las regresiones de grado, o el destino a un departamento especial por inadaptación al régimen abierto.
- Elevar las propuestas de libertad condicional y demás beneficios penitenciarios.
- Conceder y distribuir los permisos y salidas.
- Elaborar las normas internas de organización y funcionamiento del Centro.
- Organizar las prestaciones asistenciales que precisen los presos o sus familiares.
- Designar a aquellos presos que vayan a participar en actividades educativas, formativas, laborales, deportivas o religiosas.
- Designar a los internos que han de desempeñar funciones auxiliares o comunes al establecimiento, es decir lo que vengo llamando “destino”.
- Sugerir a la comisión disciplinaria, la reducción aplazamiento o suspensión de la efectividad de las sanciones.
- Elegir a los presos que han de adscribirse a las Unidades Dependientes.

Por otra parte, como órgano de propuesta, estudio y ejecución a disposición de la Junta de Tratamiento, se encuentra el Equipo Técnico. Normalmente, está compuesto por un Jurista, un Psicólogo, un Pedagogo, un Sociólogo, un Médico, un Ayudante Técnico Sanitario, un Maestro, un Educador y un Trabajador Social. Entre otras cosas se encarga:

- De ejecutar y evaluar los programas de tratamiento.
- Del conocimiento directo de los problemas y demandas que formulen los internos.
- De proponer a la Junta de Tratamiento, las medidas necesarias para paliar los posibles déficit de los presos.
- De informar sobre los permisos y de atender las quejas y peticiones respecto de clasificación, tratamiento o programa de intervención de los presos.
- De orientar y favorecer la integración laboral o académica de los presos.

Como vemos, ambos órganos sustancian las cuestiones más principales de la vida de los presos. De ahí la importancia en que trabajen ágilmente y cuenten con personal especializado.

A parte de estos órganos, la legislación específicamente asigna a los presos un papel preponderante como miembros activos del centro. Digamos que, en cierta manera, les atribuye un amplio margen de actuación. La participación de presos y también de los funcionarios, incluyendo sobre todo a los de vigilancia, en la organización y funcionamiento de este tipo de Centros, supone, por tanto, una característica básica del régimen abierto.

Tanto la Ley General Penitenciaria como el Reglamento insisten sobre todo en la participación de los internos en la programación y desarrollo de actividades educativas, culturales, laborales o religiosas²²⁸. Lo que ocurre es que, aunque “de hecho” esa participación ha de llevarse a cabo mediante las “Comisiones de actividades”, la práctica evidencia que “de facto” se hace poco uso de estas herramientas, más propias, me temo, del talante democrático y la euforia postconstitucional, que de expectativas reales de llevarse a la práctica en este tipo de Centros según están concebidos en la actualidad.

h) *Funcionamiento.*

Como ya sabemos, dentro de los establecimientos abiertos en general, la Junta de Tratamiento puede disponer distintas modalidades en el sistema de vida de los presos. Dentro de los Centros de Inserción social en particular, se lleva a cabo mediante las llamadas “fases”.

Ya vimos los problemas que este proceder acarrea, porque, al ser una potestad exclusiva de la Junta de Tratamiento que se escapaba del contenido estricto de la norma, la aplicación de estas “fases o subgrados de clasificación”, aún como formas de organización interna, podían suponer cierta arbitrariedad. Ahora veremos como ésta se hace patente.

²²⁸ Vid al respecto *supra* nota nº 32.

1) Las fases

En los Centros de Inserción Social, el sistema de funcionamiento interno se establece mediante fases progresivas de confianza que implican, tanto el número de horas de estancia en el centro, como el disfrute de mayores o menores beneficios penitenciarios²²⁹. La base de todo ello es el programa de actividades a desarrollar, tanto dentro del centro como fuera de él.

A estas fases, que tienen su origen en el Reglamento Penitenciario de 1981 y se siguen utilizando como pauta de funcionamiento interno a falta de una normativa específica al respecto, las dividiré, siguiendo el espíritu del mismo, en: fase de iniciación, fase de aceptación y fase de confianza²³⁰.

1.1) La fase de iniciación.

Esta es, por lo general, la fase inmediata al ingreso del preso en el centro. Por ello es imprescindible el desarrollo de una labor informativa previa. Lo primero de todo es la entrevista con un profesional del centro que le informe de las normas de funcionamiento y de cómo utilizar los servicios y recursos²³¹. Posteriormente, una vez conocidos los funcionarios, las instalaciones y a los demás presos, se le asigna lo que se denomina “destino”, es decir, una actividad concreta respecto de las tareas de limpieza y conservación del Centro.

Cuando los “Protocolos”, que son los expedientes que contienen toda la información disponible del preso, son estudiados por el órgano colegiado correspondiente y dado que en esta fase no se conceden permisos ni salidas de fin de semana, se les proporciona una relación de puestos de trabajo o actividades, para que elijan de entre los existentes.

²²⁹ Más ampliamente, Vid. JABARDO QUESADA, Mercedes (1993): *op., cit.*, pág.78 y ss.

²³⁰ Vid. al respecto *supra* nota nº 76.

²³¹ Ya manifesté en el capítulo anterior la conveniencia, además de mantener una entrevista personal con el profesional del Centro, de facilitar al preso una copia escrita de la normativa de organización y funcionamiento. Sobre todo ello Vid. *supra* nota nº 28.

Asimismo, como se presta especial atención a los internos que se encuentren en esta fase, el Equipo de Tratamiento y los funcionarios de vigilancia, llevan a cabo el control y seguimiento de estas actividades, que serán reflejadas en la llamada “Ficha de Actividades”, así como la observación de su conducta, que será reflejada en el “Registro de Conducta”. Ambas fichas se revisan frecuentemente.

El tiempo de permanencia es de siete días en una primera etapa, pero se puede ampliar el plazo, *aunque no se establece hasta cuando*, para aquellos colectivos con factores de riesgo, o por si fuera preciso una confirmación de la clasificación, o de la capacitación laboral. En este lapso de tiempo, el Equipo Técnico ha de adoptar las decisiones adecuadas, *aunque no se establece cuáles*, para el desarrollo del Programa individualizado de tratamiento, diseñado previamente por la Junta de Tratamiento. Como objetivos prioritarios del mismo se fijan, tanto la evaluación de las necesidades y carencias en ámbitos concretos, como el familiar, el personal o el laboral, como el poder saber con qué recursos y expectativas se cuenta. Toda esta información se recoge en las llamadas “Fichas de Ingreso”.

Esta fase finaliza principalmente, o bien por el incumplimiento de los objetivos establecidos, o bien por el paso a la fase de aceptación. Aunque se puede pasar directamente a la fase de confianza si la integración laboral, social y personal son adecuadas.

1.2) La fase de aceptación.

La fase de aceptación, según establecía el Reglamento Penitenciario del 81, era aquella “durante la cual los presos serán autorizados para salir a trabajar, pudiendo permanecer fuera de establecimiento el tiempo necesario para el trabajo y para los desplazamientos al lugar donde se desarrolla. Durante esta fase, los Educadores deberán comprobar en forma discreta las actividades que llevan a cabo durante los permisos que disfruten los internos”

De modo claro se establecen unos objetivos prioritarios: la formación, la búsqueda de empleo o fortalecimiento de hábitos laborales, la mejora de relaciones familiares y sociales, y la atenuación de fenómeno de prisionización.

Hagamos un alto para tratar mas despacio este último objetivo. En el capítulo anterior ya hablamos del fenómeno de prisionización, entonces lo definimos como el conjunto de alteraciones físicas, psíquicas, motoras y sensoriales, que se producen como consecuencia del encierro²³². Evidentemente, si hablamos de los Centros de Inserción Social como establecimientos abiertos integrados en el medio social abierto, es obvio que el fenómeno de prisionización se atenúa respecto de los Centros penitenciarios de régimen ordinario. Pero ¿de qué forma?, ¿tiene algo que ver el modelo de intervención?

Indudablemente. Pero habida cuenta de las condiciones reales en las que funcionan en la actualidad estos centros no será por considerar, como afirma Jabardo Quesada, su propia organización y dinámica “como un campo de posibilidades y refuerzos positivos o negativos”, que sí se viene aplicando en los Centros penitenciarios ordinarios donde el tratamiento se lleva a cabo desde *dentro* de los mismos centros, sino en basar la semilibertad en un campo de posibilidades y estímulos positivos o negativos como pauta de aprendizaje e inserción social desde *fuera* de los centros, es decir, en amoldar la intervención a las condiciones que supone la prisión abierta. A esto lo llamaremos a partir de ahora “*Tratamiento por contraste*”, puesto que supone un importante salto cualitativo, que no cuantitativo, entre el tratamiento que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios de régimen ordinario, y la intervención que se lleva a cabo en los Centros de régimen abierto. Sobre ello volveremos más adelante.

Como respuesta a los objetivos propuestos en un primer momento, se establecen, por tanto, algunas características definitorias de esta fase. Así por ejemplo, las salidas al exterior durante 12 horas al día, estableciéndose en principio el acompañamiento por algún profesional del Centro, como orientadores o educadores, o la opción de disfrute de permisos. La duración de la fase *es en principio indeterminada*, depende íntegramente de la evolución del preso.

El control y seguimiento que se establece respecto del preso lo es a dos niveles. A nivel interno; en el centro, que será igual que en la primera fase, control respecto del cumplimiento de la normativa de actuación y plazo de quince días para la evaluación de “Fichas de

²³² Al respecto Vid. *supra* nota nº 14.

registro”. A nivel externo, donde es exigible un seguimiento máximo del tiempo que el preso pasa fuera del centro.

Por último, es preciso señalar que esta fase finaliza, básicamente, o por el incumplimiento de normas o evaluación negativa respecto de las actividades, o por evaluación positiva y paso a la tercera fase.

1.3) La fase de confianza.

Al ser esta fase de plena asunción del principio de autorresponsabilidad y máxima confianza, y al ser también la fase previa a la libertad condicional, resulta indiscutible su trascendencia. Los objetivos que se establecen para una fase de estas características, están orientados a dos áreas prioritariamente; al área laboral y al área relacional. Más concretamente, se refieren a la potenciación de la cualificación e inserción laboral, y a la normalización social, comunitaria²³³ y familiar.

Al ampliarse el horario de salida al máximo de 14 horas, así como a un disfrute máximo de la cuota autorizada de permisos, el control y seguimiento del preso se establece en varias áreas:

En el área laboral

El control del desarrollo de la actividad laboral se lleva a cabo tanto mediante la comprobación de la documentación; contrato laboral, nómina, licencia fiscal, por medio de entrevista directa con el empresario o mediante las visitas periódicas al lugar de trabajo. También se hace mediante la comprobación telefónica de la asistencia.

En el área académica o de formación

En este caso, la comprobación del desarrollo de la actividad se lleva a cabo bien mediante la presentación del certificado de matrícula,

²³³ Refiere JABARDO QUESADA, Mercedes (1993): *op., cit.*, pág.80, que un objetivo específico de esta fase, es: “Potenciar la relación entre los internos con los colectivos sociales de la comunidad, incentivando actividades de asociacionismo”, pero la pregunta que se plantea es obvia: ¿cómo puede darse tal objetivo en la realidad, si la mayoría de los Centros de Inserción Social, a parte de ser Centros Penitenciarios al uso, están casi todos integrados arquitectónicamente dentro de los complejos penitenciarios convencionales?.

certificado de asistencia a exámenes, horarios y certificación académica de las notas obtenidas, o bien mediante la visita al centro de estudios, el control de la asistencia a clase, o la entrevista con el coordinador de formación o jefe de estudios.

En el área familiar:

Aquí, el control se lleva a cabo más directamente, tanto asistiendo al domicilio familiar como con entrevistas periódicas a los familiares, o contactos con asociaciones y organizaciones que proporcionen ayuda a este colectivo.

En los colectivos específicos:

- Drogodependientes.

El control se desarrolla mediante visitas o llamadas telefónicas a los responsables del C.A.D (Centro de Asistencia al Drogodependiente) asignado al preso. Mensualmente, se establece la obligación de reflejar en la “Ficha de control” la marcha del tratamiento.

- Extranjeros

El control se basa en la comprobación de la documentación y agilización de trámites legales para actualizarla o conseguirla si no se tiene.

Todos estos controles de los que venimos hablando han de ser llevados a cabo con la discreción y profesionalidad que exige este tipo de seguimiento, y no han de suponer perjuicio ni discriminación laboral por la condición del preso²³⁴.

Dependiendo de la evolución de cada preso, los niveles de seguimiento han de irse suavizando desde el control semanal al mensual. Este seguimiento, se refleja precisamente en una “Ficha de seguimiento”, que se adjunta al expediente y al protocolo.

²³⁴ Precisamente el poco tacto al llevar a cabo estos controles, es fuente de quejas y protestas por parte de los presos adscritos a estos centros.

Como novedad interesante respecto del control y seguimiento, se presenta una excepción a la obligación de pernoctar en el centro, y es cuando el interno acepte el control de su presencia fuera del mismo mediante dispositivos telemáticos u otros mecanismos de control suficiente. Esta, como digo, es una iniciativa novedosa, pero como en este sentido ha sido llevada a cabo prioritariamente en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid²³⁵, lo veremos con detalle cuando analicemos sus características.

Para finalizar, diré que la fase de confianza, termina principalmente de tres modos; por el acceso a la libertad condicional, por la regresión de grado o por retroceso de fase.

h) Programas y actividades de actuación.

El tema del desarrollo de actividades en un Centro de Inserción Social, estará siempre en función tanto de la infraestructura del mismo, como de los recursos económicos y humanos con los que cuente. Si bien es cierto que este tipo de centros se orientan al desarrollo de una labor de integración hacia el exterior, no es menos cierto que el sistema de fases dispone que ciertos presos deben permanecer en el centro un número determinado de horas. De modo que, para llenar de contenido estas horas de permanencia, se ha de tratar de procurar una oferta lo mas individualizada posible donde se ajusten los conocimientos y aptitudes del grupo al contenido de cada actividad. Así, las actividades que se ofrecen se orientan prioritariamente a las labores internas de mantenimiento del propio centro, a la formación cultural y deportiva y a programas de motivación y habilidades sociales. A través de la “Ficha de Registro de actividades”, y con una periodicidad quincenal, se lleva a cabo el control de las mismas, cuestión que se interrelaciona con la conducta del preso a través de la “Ficha de Registro de conducta”.

i) Normas reguladoras de régimen interno.

Que el vigente Reglamento Penitenciario incluya a los Centros de Inserción Social como “formas especiales de ejecución”, y también como modalidad de establecimiento de régimen abierto, ya hemos

²³⁵ Vid. al respecto *supra* nota nº 31.

indicado anteriormente que es fuente de disfunciones. Respecto de las normas reguladoras de régimen interno también las presenta.

Refiere el art. 84.1 del Reglamento Penitenciario, respecto de las modalidades de vida en régimen abierto: “las normas de organización y funcionamiento de los Establecimientos de régimen abierto serán elaboradas por la Junta de Tratamiento²³⁶ y aprobadas por el Centro Directivo”.

Sin embargo, el art. 164.4 RP, que alude a las formas especiales de ejecución y, en concreto, al internamiento en un Centro de Inserción Social dice: “Dichas normas deberán ser promulgadas por el Ministerio de Justicia e Interior u órgano autonómico competente como complemento de este Reglamento, el cual se aplicará supletoriamente a las mismas”.

Pero estas normas a día de hoy, expresando una vez más la incongruencia de contemplar a los Centros de Inserción Social bajo el epígrafe de las “formas especiales de ejecución”, no me consta que hayan sido promulgadas por el Ministerio de Justicia e Interior (hoy sólo Ministerio de Interior), aunque tampoco que en todos los casos hayan sido aprobadas por el Centro Directivo. Además, acudir a la supletoriedad del Reglamento, vista la insuficiencia que éste presenta en general respecto del régimen abierto, tampoco parece la solución adecuada.

²³⁶ Nada específico se dice, al respecto de esta función, cuando en el artículo 273 Reglamento Penitenciario se fijan las atribuciones de las Juntas de Tratamiento, aunque sí es cierto que podría subsumirse tal competencia por medio del artículo 273.O) del Reglamento Penitenciario cuando establece que las Juntas de Tratamiento pueden: “Ejercer todas las demás competencias que le atribuye este Reglamento o sus normas de desarrollo y, en general, las relativas a la observación, clasificación y tratamiento de los internos que no estén atribuidas a otros órganos.”

2.1. *El Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid.*²³⁷.

He venido insistiendo en que, desde su creación el 16 de Febrero de 1993, sólo ha existido un Centro de Inserción Social con las características de especificidad y autonomía que les adjudica el Reglamento Penitenciario a este tipo de centros. Así, sólo el Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid funciona de forma orgánica, estructural y arquitectónicamente autónoma. Prácticamente el resto de los Centros de Inserción Social que existen, -a excepción del Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia que por sus especiales características será objeto de estudio detallado en el epígrafe subsiguiente- son dependientes de los Centros de régimen ordinario a los que están adscritos e integrados la gran mayoría, dentro de complejos penitenciarios al uso. Aunque no se denominan Secciones Abiertas, funcionan de la misma manera en tanto son establecimientos de régimen abierto, pero no insertos en el medio social abierto.

Así, la justificación de un epígrafe como éste parece evidente. Si sólo existe un Centro de Inserción Social con las características de las que venimos hablando, resulta obligado proceder a su estudio pormenorizado, no para conocer el porqué de esa exclusividad, cuestión que intuyo pertenece más bien al terreno de la política penitenciaria, sino fundamentalmente para ver si debe ser, o no, un modelo referencial de establecimiento abierto a la hora de conseguir la potenciación del régimen abierto en el medio social abierto.

Las características generales, aplicables tanto al Centro de Inserción Social “Victoria Kent” como a cualquier otro, ya las conocemos y, aunque están sujetas a variaciones, han sido analizadas en epígrafes anteriores. Veamos ahora algunas particularidades respecto de éste centro en concreto.

²³⁷ La información que para el desarrollo de este epígrafe se maneja esta basada en : *CIS VICTORIA KENT. SISTEMA DE INTERVENCIÓN EN MEDIO ABIERTO (SIMA-CIS)*, sin publicar y del mismo modo en REJAS RODRIGUEZ, Santos (1994): *op., cit.*, págs. 237 y ss.

a) A modo de breve introducción.

El Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid se creó por Orden Ministerial de 16 de Febrero de 1993 en una etapa histórica en que, aunque el Reglamento Penitenciario de 1996, y con él todas sus reformas en este campo, no se había aprobado todavía, comenzaba ya a surgir la necesidad de reestructurar el modelo de Centro Abierto existente.

Este Centro de Inserción Social fue el primero en materializar esta necesidad aunque contaba, ya de antemano, con algunos inconvenientes. El primero es que se superponía a un antiguo Centro penitenciario que fue luego de régimen abierto y, el segundo, que precisaba de un sistema más operativo que el de otros establecimientos abiertos. Por esas razones nació como un “híbrido” y, gracias a la flexibilidad en los sistemas y métodos de trabajo concebidos desde el principio como muy dinámicos, no tuvo más remedio que “adaptarse” a las necesidades y exigencias de las nuevas realidades. De este modo, debió asumir el control y seguimiento respecto de liberados condicionales, de los presos clasificados en tercer grado destinados a Unidades extrapenitenciarias, de los presos clasificados en tercer grado destinados a Unidades Dependientes, y tuvo que asumir también la ejecución de las penas de arresto de fin de semana.

b) El sistema de intervención en medio abierto.

Al sistema de trabajo que se lleva a cabo en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent”, que combina la intervención, el control y el apoyo institucional se le denomina *Sistema de Intervención en Medio Abierto* (en adelante SIMA). Tenemos tres puntos principales de análisis: la intervención, el control y el apoyo institucional.

1) La intervención.

La Junta de Tratamiento alcanza en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” un grado mayor de presencia que en el resto de Centros abiertos. Por eso, y debido a las peculiaridades concretas de los presos que tiene adscritos, precisa otros órganos unipersonales de apoyo.

Estos son; el Profesional de Referencia, el Colaborador del SIMA-CIS, y el Secretario del SIMA-CIS. He de señalar, sin embargo, que no se trata de personal especializado propiamente dicho, sino de personal específico para desempeñar sus funciones en éste campo. Hablamos pues, de profesionales no tanto especialistas en el régimen abierto, sino especializados en el tratamiento. De cualquier manera, todos ellos forman el Equipo de Tratamiento y trabajan principalmente con tres instrumentos de gestión: el Protocolo Unificado de Acogida (en adelante PUA), el Programa Individualizado de Tratamiento (en adelante PIT) y el Plan de actuación y Seguimiento por especialidades (en adelante PASE).

Enseguida veremos cuál es su procedimiento de actuación, pero permítame el lector adelantar, a modo de introducción, que el proceso interventivo llevado a cabo respecto de cada preso está basado en lo que en epígrafes anteriores llamé “Tratamiento por contraste”²³⁸. Y lo llamé así porque, como dije, supone un importante salto cualitativo y de diferencia entre el tratamiento que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios de régimen ordinario, y la intervención, especialmente ligada al medio social libre, que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios de régimen abierto. Es un importante salto cualitativo pero no un cambio, pues no es que la intervención se adecue al hecho de tener que llevarse a cabo en el medio social abierto, sino que se amolda a las condiciones favorables que supone la prisión abierta. De éste modo, la organización y dinámica del centro atribuyen a la semilibertad un campo de posibilidades, de estímulos y pautas de comportamiento tendentes más directamente que en otros, aunque sólo en cierta medida puesto que el diseño arquitectónico y la plurifuncionalidad actúan como freno a tales expectativas, al aprendizaje y a la inserción social, pero siempre desde el marco estrictamente penitenciario donde son obligatorios, por ejemplo, los cacheos y las requisas. De este modo, se aprecia como la intervención está condicionada por el régimen, y el régimen por la infraestructura. Ya veremos como cambia la concepción interventiva cuando hablemos de las Unidades Dependientes.

²³⁸ Vid. *supra* pág.157 de este trabajo.

Los instrumentos de gestión

Toda la información de que se dispone al ingreso del preso en este Centro, se encuentra disponible en el PUA que, además, reúne en un mismo documento las evaluaciones iniciales que los profesionales hacen de los presos cuando ingresan. Una vez valorada toda esta información, el Profesional de Referencia es el encargado de realizar el PIT, que, aprobado por la Junta de Tratamiento, será el instrumento que profile los objetivos individualizados de la intervención.

El PASE por especialidades recoge tanto la intervención específica que, a juicio del Equipo de Tratamiento y del especialista, debe realizar el Profesional de Referencia y el Colaborador, como la supervisión de las actividades del preso en el propio Centro, o fuera de él. Esta supervisión se lleva a cabo mediante diferentes controles: presenciales, para comprobar la presencia del preso en el lugar de estudio o de trabajo, documentales, que justifiquen la actividad del preso mediante el contrato laboral o la matrícula de la Universidad, telefónicos, para cercionarse en cualquier momento de que el preso está donde dice estar, personales con los profesionales, ya sean Psicólogos o Educadores, y controles familiares.

Los órganos unipersonales de apoyo.

El Profesional de Referencia, que puede ser cualquier miembro de la Junta de Tratamiento o cualquier Coordinador de Servicios, es el profesional designado por la Junta de Tratamiento para elaborar el PIT, realizar el PASE que le corresponda como especialista, e incorporar a la CARPETA SIMA-CIS los PASE de los colaboradores. Es decir, su trabajo se ciñe principalmente a las siguientes funciones: recoger en la Junta de Tratamiento los impresos PUA de los miembros del Equipo relativos al preso asignado, elaborar el borrador del PIT, incorporando al mismo las actuaciones de los especialistas indicadas por la Junta de Tratamiento, e incorporar su PASE y el PASE de los colaboradores en el PIT, para formar con todo ello la llamada CARPETA SIMA-CIS.

El Colaborador para la elaboración del PASE, que puede ser , al igual que en el caso anterior, cualquier miembro de la Junta de Tratamiento o cualquier Coordinador de Servicios, es el profesional

designado por la Junta de Tratamiento para colaborar en una línea concreta de actuación en la elaboración del PASE y hacer las oportunas indicaciones al Profesional de Referencia para que sean incluidas en el PIT y que también recogerá en la elaboración de su PASE.

Finalmente, el Secretario del SIMA, que puede ser cualquier miembro de la Junta de Tratamiento o cualquier Coordinador de Servicios a excepción del Director-Presidente y del Secretario de la Junta de Tratamiento, es una figura especialmente dirigida a facilitar los aspectos administrativos de la elaboración y del mantenimiento del PIT, de modo que se hará cargo de que en la sesión de la Junta de Tratamiento estén las CARPETAS del CIMA-CIS de los presos a tratar, de hacer las oportunas anotaciones en la Hoja de Modificaciones y de actualizar el calendario de revisiones de cada preso.

2) El control. Especial consideración a los medios telemáticos.

El control que ha de disponerse sobre los presos del centro conlleva el seguimiento de sus actividades tanto fuera como dentro del mismo. Se establece que el control de la actuación en el exterior del establecimiento es una competencia de la Junta de Tratamiento del centro, mientras que la actuación en el interior es competencia de Régimen. Ya conocemos cuales son los controles que establece la Junta de Tratamiento respecto de la actividad exterior, veamos ahora lo referido a la interior.

Al tratarse de un centro con la infraestructura de una antigua prisión, el seguimiento interior se articula en torno al horario, al control de entradas y salidas, a los cacheos, requisas, y a las analíticas de consumo de drogas.

El horario es el marco en el que se mueve el preso y depende de la situación personal y laboral que venga recogida de forma personalizada en su programa de tratamiento. Para contrastarlo con la hora de inicio de su actividad en el exterior y la hora de regreso del mismo al centro, se establece el llamado “control de entradas y salidas” que, mediante un carné personal, permite acreditar su identidad. Del mismo modo y diariamente, se practica requisa de una o varias dependencias del Centro y mensualmente, o cuando la ocasión lo requiera, se efectúa una requisa de todo el CIS. A su vez, todos los días se cachea de manera selectiva a

un grupo de internos. Las analíticas de orina, o los parches que se adhieren a la piel, sirven para detectar el consumo de drogas y se realizan sistemáticamente a todos los presos a su ingreso y también diariamente se efectúa un número variable de las mismas en función de los indicios de consumo.

Como novedad interesante respecto de estos controles, ya que compaginan la comprobación de las obligaciones que adquiere el preso por el hecho de estar destinado a un Centro de Inserción Social, con el papel de custodia y control que adquiere a este respecto la Administración penitenciaria, se encuentran aquellos que el artículo 86.4 del Reglamento Penitenciario llama “dispositivos telemáticos de control”. De este modo: “ En general, el tiempo mínimo de permanencia en el Centro será de ocho horas diarias debiendo pernoctarse en el Establecimiento, salvo cuando, de modo voluntario, el interno acepte el control de su presencia fuera del Centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente, en cuyo caso sólo tendrán que permanecer en el Establecimiento durante el tiempo fijado en su programa de tratamiento para la realización de actividades de tratamiento, entrevistas y controles presenciales.”

Aunque ya aludí en epígrafes anteriores a la novedad que respecto de estos controles suponían los medios telemáticos de control, y cómo el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” había sido el primero en experimentarlos, ahora considero oportuno analizar el tema más detalladamente.

A efectos prácticos, estos dispositivos telemáticos de control, el artículo habla de “otros mecanismos de control suficiente” pero no especifica cuáles son, consisten en unas tobilleras o pulseras que, mediante mecanismos electrónicos, emiten ciertas señales al aire. Estas señales son recogidas a través de un módem instalado por un inspector en el hogar del preso y, a través de la conexión a una línea de teléfono exclusiva, dan cuenta al Centro de manera inmediata y en tiempo real, de si pernocta en el domicilio que previamente hizo constar a tal efecto²³⁹.

²³⁹ Aunque la actividad principal es el control de la presencia del preso en el domicilio, también puede instalarse en el lugar de trabajo o en el de estudio. Vid. al respecto “Presos bajo control electrónico” en *El País*, lunes 31 de diciembre de 2001.

Este servicio, que oficialmente se denomina de “monitorización de internos”, cuyo suministro de control (pulseras, módem, ordenadores, receptores y comunicadores) tras un periodo de pruebas -que se llevó a cabo en el área penitenciaria de Madrid, Galicia, Bilbao, Málaga y Valencia- fue adjudicado a la empresa israelí Elmo-tech, tiene un presupuesto de 800.000 dólares anuales, (unos 150 millones de euros) a razón de un precio medio de 5.23 euros por preso monitorizado al día, y para el que Instituciones Penitenciarias contaba con un presupuesto de alrededor de 200 millones de euros a gastar en el año 2002. Es interesante señalar, al respecto, la opinión de Cervelló Donderis, cuando afirma: “esta “alta tecnología” resulta un tanto sorprendente para los habituales modestos medios a los que nos tiene acostumbrados la Administración penitenciaria”. Pero, al parecer, “Las pulseras no son a estrenar. Todo se hace aprovechando el material de segunda mano de una sede al otro lado del Atlántico”²⁴⁰.

Aunque esta experiencia ya se está extendiendo a otros centros de este tipo, no deja de ser cuanto menos cuestionable²⁴¹. Primero por las dificultades de infraestructura que puede plantear para los presos, hemos de pensar que no todos los presos cuentan con un domicilio fijo y tampoco con un teléfono en el mismo. Y segundo, por el peligro de que se prescindiera de una intervención activa de la Administración penitenciaria en el proceso de inserción, y los efectos negativos que ello le puede acarrear a los presos²⁴². Pero es que la medida, al estar inserta dentro de la red actual de Centros de Inserción Social, parece superponerse a una política de construcción de nuevos Centros que

²⁴⁰ CERVELLÓ DONDERIS, Vicenta (2001): *Derecho penitenciario*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 140

²⁴¹ En contra de su uso indiscriminado se muestra Julián RIOS MARTÍN cuando en el artículo “15 presos españoles duermen fuera de la prisión controlados por pulseras electrónicas” en *El Mundo* de 8 de abril de 2000 afirma: “Hay algo que chirría en este tema. Al final se da primacía a un mecanismo de control represivo antes que a las medidas reales para integrar a la gente marginal en la sociedad”

²⁴² Vid. al respecto, “Presos en la cárcel virtual” en *El País*, jueves 25 de mayo de 2000 o “300 presos saldrán de la cárcel con pulsera de control”, en *El País*, martes 22 de mayo de 2001.

cumplan las características que el régimen abierto viene demandando en la actualidad²⁴³.

3) Apoyo institucional

Tanto para facilitar la normalización de los presos como para potenciar su inserción social dentro de la red pública de servicios comunitarios, el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid, cuenta con convenios de colaboración con otras instituciones, principalmente O.N.Gs y demás asociaciones. De esta forma lo dispone el artículo 164.2. b) del Reglamento Penitenciario, al establecer como principio rector de la actividad de los Centros de Inserción Social, “la coordinación, con cuantos organismos e instituciones públicas y privadas actúen en atención a la utilización de los recursos sociales externos, particularmente en materia de sanidad, educación, acción formativa y trabajo”.

En puridad, este apoyo institucional se traduce, tanto en los convenios que ha suscrito el Centro para facilitar la actuación interior de aquellos presos carentes de actividad en el exterior, persiguiendo con ello tanto objetivos de formación como meramente ocupacionales, como en los convenios que ha suscrito el Centro para potenciar la actividad exterior de los presos, bien sea en el ámbito laboral, educativo o terapéutico.

Nótese que vuelve a aparecer de nuevo, la que llamé en epígrafes anteriores, *colaboración intersectorial*, es decir, la intervención del Sector Público y del Tercer Sector o Sociedad Civil, en la atención y reinserción de los presos. Sobre ello volveremos más adelante, pero sirva esta pincelada como apunte.

²⁴³ No sólo no se construyen nuevos Centros sino que los que existen están por encima de sus posibilidades reales de ocupación. Vid. “Cinco de las siete cárceles de Madrid cuentan con más presos de lo que permite su capacidad” en *El País*, domingo 16 de junio de 2002. Donde puede leerse que. “El Centro de régimen abierto Victoria Kent (para internos que sólo van a la cárcel a pernoctar porque trabajan durante el día) tiene 430 presos (112 extranjeros), pese a que su número de plazas es de 419”.

2.2. *El Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia.*

Tanto el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid, como el Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia, son los únicos que la Administración penitenciaria reconoce como verdaderos Centros de Inserción Social propiamente dichos. Y afirmo que es así, porque, tanto en los Informes que publica anualmente la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, como en la información que ofrece el Ministerio del Interior,²⁴⁴ sólo ellos dos constan. Ambos presentan ciertas particularidades, el primero porque, a pesar de estar ubicado en una antigua prisión, es el único autónomo e independiente, el segundo porque, a pesar de carecer de esa total autonomía e independencia y estar inserto dentro el Complejo penitenciario de Picasent, es el único de nueva construcción que posee una trayectoria en el tiempo propicia para el análisis.

Por tanto, si sólo existe un Centro de Inserción Social de nueva construcción, aunque como sabemos se ha inaugurado uno en Zamora en diciembre de 2003, es obligado proceder a su estudio pormenorizado, no como señalábamos en el epígrafe anterior, para conocer el motivo de esa exclusividad, cuestión que intuyo pertenece más bien al terreno de la política penitenciaria, sino para contrastar la realidad del régimen abierto en nuestro país, y, fundamentalmente, para ver si debe ser o no un modelo referencial de establecimiento abierto a la hora de conseguir la potenciación del régimen abierto.

Las características generales aplicables, tanto al Centro de Inserción Social “Torre Espioca” como a cualquier otro, han sido analizadas en epígrafes anteriores, veamos ahora algunas particularidades de este centro en concreto.

a) A modo de breve introducción.

Fruto seguramente del Plan de amortización y creación de Centros Penitenciarios de 1991, bajo el que también se creó el Centro de Inserción “Victoria Kent” de Madrid, se inaugura, el 27 de septiembre de 1993, el Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia.

²⁴⁴ Sobre la información que ofrece el Ministerio del Interior respecto de los Centros Penitenciarios. Vid. <http://www.mir.es/instpeni/index.htm>.

Pero no lo hace de forma exclusiva. En virtud de la Orden Ministerial de 25 de marzo de 1993, se crea el Establecimiento Penitenciario de Valencia y con él, sus cuatro Centros: Preventivos, Penados, Centro Hospitalario y Centro de Inserción Social. Esta, llamémosle, “anómala” situación trajo consigo desde el principio tres inconvenientes o, mejor dicho, tres condicionantes.

En primer lugar, la dependencia institucional que supuso la incardinación del Centro de Inserción Social dentro del complejo penitenciario de Picassent, hizo que la gestión se dificultase. Así, aunque esa dependencia institucional desaparece en Junio de 2001 y teóricamente el centro se convierte en autónomo e independiente, la vinculación al complejo penitenciario aún es evidente en algunas parcelas como por ejemplo la económica. En este sentido, cabe señalar que el Centro de Inserción Social de Valencia no tiene un presupuesto propio y es un único Administrador quien gestiona el presupuesto global de todo el complejo penitenciario. Pero también se manifiesta esta dependencia en el área tratamental. El médico que existe, lo es del complejo y no del Centro de Inserción y algunos servicios, como el servicio informático o el de personal, también son compartidos.

En segundo lugar, la *ubicación del Centro* en el propio complejo penitenciario de Picassent, alejado de cualquier núcleo poblacional, dificulta el acceso de los presos al tejido social, al mercado laboral y al contacto con sus familias. Sobre todo porque el centro está a varios kilómetros de las poblaciones más cercanas y la única posibilidad de conectar con ellas, si no se dispone de vehículo propio, es a través de sólo un autobús de la red de transporte público.

En tercer lugar, incomprensible e inconveniente fue la *construcción del centro bajo una concepción arquitectónica estrictamente prisionizante y descuidada*. Incomprensible porque está construido con los mismos patrones arquitectónicos que un centro de cumplimiento ordinario, por lo que se asemeja más a una Sección Abierta. Inconveniente porque en su construcción no se tuvieron en cuenta los criterios que rigen la más pura lógica, como fue el no habilitar una zona de oficinas para los Equipos de Tratamiento.

Parece que se ha llevado a cabo una ampliación, en el año 2003 con objeto de paliar los déficits más acuciantes, principalmente para el aprovisionamiento de zonas de oficinas y lugares de reunión. Sin embargo, hasta ahora las condiciones en las que han venido funcionando dejan mucho que desear²⁴⁵.

b) Funcionamiento y organización. Las Normas Base.

Las características y el sistema de vida del centro, así como su funcionamiento y organización, se recogen en las “normas base”. Como cualquier reglamentación de este tipo, supone la asunción de ciertas pautas convencionales de actuación tanto para funcionarios como para presos. Sin embargo, la normativa de este centro en concreto está ilustrada por una “curiosa” declaración de intenciones que, dadas sus condiciones arquitectónicas y de infraestructura, entiendo interesante señalar. En este sentido se dice que “La creación de un Centro de Inserción Social, ha de quedar reflejada en tareas concretas que necesariamente impliquen la interrelación profesional. Los objetivos marcados, no pueden quedar diluidos en tareas administrativas de finalidad. Pretendemos huir de toda organización endógena del Centro. Nuestro esfuerzo va encaminado a potenciar la normalización ciudadana de la vida del delincuente. La pretensión no es otra que la de facilitar en toda medida posible que el sujeto opte, sopesando ventajas e inconvenientes, por un estilo de vida y de comportamiento. El Centro ha de procurar dotar al individuo de los instrumentos necesarios, en cada caso, para que la elección se haga de la manera más coherente posible con los objetivos personales de cada uno”²⁴⁶

²⁴⁵ Como ejemplo destacaré una curiosidad. Al no haberse construido una zona dedicada especialmente a oficinas, y dado que el único sitio donde había espacio suficiente e instalaciones apropiadas, como tomas de corriente y de teléfono era la cafetería, los Equipos de Tratamiento trabajan, como tuve ocasión de constatar personalmente en visita de 8 de Noviembre de 2002, en lo que se diseñó como cafetería, de modo que resulta curioso al entrar en la Oficina de Tratamiento, ver a la izquierda una enorme barra de bar con sus respectivas cámaras frigoríficas. Respecto a la deficiente situación de las infraestructuras, Vid. “Centro de Inserción Social “Torre Espioca”. Valencia. Resumen de la memoria. Septiembre 1993-2001”, pág 1, sin publicar.

²⁴⁶ Vid. Centro de Inserción Social “Torre Espioca”. Establecimiento Penitenciario de Valencia. Programa General de Intervención”, 2001, pág. 6, sin publicar.

Ese “espíritu de superación”, más propio de los gestores del establecimiento y no tanto de la Administración penitenciaria, que parece imbuir el funcionamiento del centro, pese a las evidentes trabas arquitectónicas y de ubicación con las que cuenta, se reflejará en algunas pautas de actuación cuanto menos peculiares, y por eso considero de interés reseñarlas. Estas pautas no eliminan en modo alguno los déficits que presenta el Centro de Inserción Social, pero suponen una forma de intentar superarlos²⁴⁷. En el transcurso del análisis de sus características, lo iremos viendo.

1) Formas de acceso.

Todo preso adscrito al Centro de Inserción Social “Torre Espioca” debe cumplir alguno de estos requisitos:

- 1.- Ser destinado por el Centro Directivo.
- 2.- Ser destinado por la Gerencia del Establecimiento Penitenciario de Valencia para los presos de este Establecimiento.

Del mismo modo, el perfil de los presos que han de ser destinados al mismo, será:

- Los penados clasificados en tercer grado y asimilados, es decir aquellos penados sin clasificar que, con condenas no superiores a seis meses, primariedad delictiva o reincidencia con escasa relevancia en la carrera delictiva y antigüedad en la causa por la que ingresaron, demuestren correcta adaptación social.
- Las penadas en tercer grado de tratamiento y destinadas a Unidades Dependientes.
- Los liberados condicionales.
- Los arrestos de fin de semana.

Obsérvese que el perfil de los presos adscritos es muy concreto, cosa que no ocurre ni respecto del Centro de Inserción Social de Madrid

²⁴⁷ Pautas que parecen resultar ciertamente efectivos a juzgar por los bajos índices de reincidencia (9,3%) y no reingreso (2,32%) que ha venido teniendo el Centro. Vid. “Torre Espioca. Centro de Inserción Social. Resumen de la Memoria. Septiembre 1993-2001”, pág 6, sin publicar.

ni siquiera en la legislación penitenciaria en general, y hace además hincapié en dos sectores prioritarios; en los delincuentes primarios o con delitos de escasa relevancia, y en las mujeres penadas en tercer grado.

2) Objetivos operativos.

El Centro de Inserción Social de Madrid, más centrado en los pormenores de la intervención y en los profesionales que se encargan de ella que en los elementos a tratar en el comportamiento de los presos, tampoco fija unos criterios operativos concretos en la intervención. Aquí sin embargo, se parte de la existencia de elementos criminovalentes y elementos criminoresistentes. Los primeros favorecen el delito, los segundos lo frenan en una proporción directa; a mayor tiempo de reclusión, mayor incremento de elementos criminovalentes. De este modo, los distintos profesionales del centro tienen designada como función principal en su actuación interventiva, incluso en la normativa interna, el priorizar los elementos criminoresistentes de los presos que residen en el mismo y frenar los criminovalentes.

Estos elementos se concretan en:

A - Elementos criminovalentes:

- Descuido de los deberes familiares, laborales y sociales.
- Actividades improductivas en el tiempo libre.
- Falta de planificación de vida.
- Consumo en muchos casos de sustancias tóxicas.

B - Elementos criminoresistentes:

- Cumplimiento de deberes sociales.
- Adecuación entre habilidades y posibilidades del preso.
- Vinculación a la familia.

Siendo consciente, cosa que no ocurre en el de Madrid, que las condiciones que posee el centro son un freno al desarrollo normal del comportamiento y las responsabilidades que asumen los presos adscritos a él, los horarios de permanencia, las fases y en general la intervención, como enseguida veremos, se conciben de forma más flexible y dinámica, entendiéndose como prioritario que el preso permanezca el mayor

tiempo posible en contacto con el medio libre y fuera del recinto penitenciario.

3) Principios orientadores.

Los principios orientadores del funcionamiento del Centro residen principalmente en cuatro pilares:

* Primacía de la intervención y normalización social.

El centro es el lugar prioritario para llevar a cabo la intervención. Sin embargo, no es el mejor medio de llevarla a cabo por las limitaciones con las que cuenta. De este modo, lo que se potencia en la intervención es el máximo acercamiento a los servicios sociales de la comunidad, no tanto para conseguir la socialización sino para evitar la *desocialización*.

* De autorresponsabilidad del preso.

“La finalización del cumplimiento de la condena hace que el preso se integre de nuevo en la sociedad donde será el único responsable de sus actos, por lo tanto un buen lugar de entrenamiento para ello puede ser el medio que ofrece el Centro²⁴⁸” De este modo, aunque el medio no sea el más adecuado, sí se motiva la participación del preso en la organización de actividades y en la toma de ciertas decisiones.

La participación se lleva a cabo a través de las “Comisiones de residentes”. En esta línea se promueve, tanto la participación y el desarrollo de actividades, como la emisión de opiniones, quejas, elaboración de propuestas, planificación de actividades comunitarias y relaciones con el exterior. Cada Comisión está formada al menos por tres presos, que se reúnen una vez por semana con el Educador o cuando sean requeridos con el Director. Dichas comisiones son de varios tipos:

- De actividades deportivas y recreativas.
- De actividades culturales y contactos con el exterior.
- De higiene y limpieza
- De actividades laborales.

²⁴⁸ “Torre Espioca. Centro de Inserción Social. Normas base”, *ibid*, pág 9.

La originalidad de tales Comisiones, no se encuentra más que en su propio funcionamiento, siendo éste uno de los pocos Centros de Inserción Social, por no decir el único, en el que se ponen en práctica.

* De Control y Seguimiento.

La dinámica de funcionamiento de este Centro, que no su infraestructura, amplía el grado de confianza. La arquitectura supone una barrera, pero se suple con la que se deposita en el preso que tiene por ejemplo, la llave de su propia celda. El control del preso en el propio centro es más laxo, no así el seguimiento del preso fuera del mismo.

4) Fases.

El sistema de funcionamiento de las llamadas “fases progresivas” no dista mucho del que ya analicé en epígrafes anteriores,²⁴⁹ y aunque mantiene la misma problemática en cuanto a la legitimidad teórica, precisa a nivel práctico puntualizar ciertas particularidades interesantes.

En la fase de iniciación, aquí llamada de acogida, y una vez haya sido entrevistado por los miembros del Equipo de Tratamiento, el preso, además de tomar contacto con las personas y el funcionamiento del Centro, podrá salir al exterior, a diferencia de los que ocurría en la fase llamada de iniciación, cuantas veces sean necesarias en orden a poner en regla sus documentos personales y gestionar sus asuntos laborales. Estas salidas deberán ser autorizadas mediante instancia por la Dirección del Centro, indicando del mismo modo, la gestión a realizar. También dispondrá durante el fin de semana de un máximo de seis horas el sábado y otras seis horas el domingo, para salir del centro.

Con evaluación favorable, y siempre que se cumplan los requisitos exigidos respecto a la tramitación de documentos y se tenga un domicilio de referencia en régimen de salidas, se pasará a la fase siguiente. En caso de no existir ese domicilio, los Servicios Sociales colaboraran para poner en contacto al residente con aquella asociación que mejor convenga a sus intereses. Si no es así, el Centro ejerce como domicilio de referencia. En el caso de consumo abusivo de tóxicos, sobre todo de opiáceos, el

²⁴⁹ Vid. *supra* pág.156 y ss de este trabajo.

régimen de salida será restringido hasta tanto no se establezca un sistema de tratamiento.

Esta fase de acogida en concreto, supone una relación con la infraestructura del Centro, a diferencia de lo que ocurre en Madrid, de modo que la estancia en la cual pernoctan los presos, es una gran sala donde, a modo de barracones, se encuentran las filas de camas. En las demás fases sin embargo, los presos ocupan celdas al uso que son también las que comparten con aquellos que cumplen las penas de “arresto de fin de semana”. La duración de esta fase es de una semana a dos meses.

La segunda fase es la de adaptación. Ésta tiene como objetivo que el preso se haga con una ocupación, ya sea académica o laboral, o en el caso de que por causas de fuerza mayor no lo consiga, se integre en las actividades del Centro. Durará el tiempo estimado por la Junta de Tratamiento, quien valorará el cumplimiento de la normativa y las actividades realizadas tanto en el Centro como en el exterior. Dicha valoración se hará de manera periódica y a iniciativa del Equipo, que acordará el pase a la fase de integración, su permanencia en la fase de adaptación o su inclusión en la fase de Observación dependiendo de la evaluación realizada.

Las salidas, en general, están en función de si se trabaja en el centro o en el exterior. Si se trabaja en el centro, la salida diaria será según la actividad y el regreso se establece a las 21.45 horas. Las salidas de fin de semana serán desde las nueve horas del sábado, a las nueve horas del lunes. Si se trabaja en el exterior, la salida diaria será desde el horario de trabajo a las 21.45 horas y las salidas de fin de semana, del sábado, según el horario de trabajo, hasta el lunes.

La fase de integración sirve para fortalecer la adaptación social y familiar, es decir, para la potenciación de la cualificación e inserción laboral y el fomento de la integración social y comunitaria.

Refiere Jabardo Quesada²⁵⁰ al respecto, que un objetivo específico de esta fase es: “potenciar la relación entre los internos con los colectivos sociales de la comunidad, incentivando actividades de

²⁵⁰ Vid. *supra* nota nº 233.

asociacionismo”. La pregunta es obvia: ¿cómo puede darse tal objetivo en la realidad, si este centro concreto está integrado arquitectónicamente dentro del complejo penitenciario de Picassent?. Respuesta: restringiendo al máximo el número de horas de permanencia del preso en el mismo.

De esta forma, los presos clasificados en esta fase podrán salir, si trabajan en el centro y dependiendo de su horario de actividades, hasta las 24.00 horas. Las salidas de los fines de semana se hacen efectivas desde las 16.00 horas del viernes, hasta las 9.00 horas del lunes. Si trabajan en el exterior el horario se extiende, dependiendo del horario del trabajo, a las 24.00 horas, y las salidas de fin de semana del viernes, dependiendo del horario de trabajo, al lunes.

La duración de esta fase es hasta la llegada de la libertad condicional, pero por incumplimiento de los objetivos fijados y en función de las irregularidades apreciadas, la Junta de Tratamiento puede proponer el pase a una fase anterior, a la de observación o, incluso, la regresión de grado.

La existencia de la llamada fase de observación supone cierta novedad respecto de otros centros. Superada la fase de acogida, a aquellos presos independientemente de la fase que tengan asignada, que demuestren una inadaptación laboral, social o de convivencia e incumplimiento del compromiso personal, puede asignárseles la fase de observación. Durante ésta las salidas al exterior se limitan al tiempo estrictamente necesario. Si los presos trabajan en el centro, la salida diaria está restringida totalmente; las salidas de fin de semana, sin embargo, las autoriza la Junta y son de un máximo de doce horas diarias. Si se trabaja en el exterior, la salida diaria está restringida a las horas de trabajo exclusivamente, y las de fin de semana, las autoriza la Junta en un máximo de 12 horas.

La permanencia del preso en esta fase se revisa semanalmente y la duración máxima de permanencia no ha de ser más de un mes. Una vez agotado este límite de tiempo, la Junta acordará estudiar la revisión del grado o su inclusión en alguna de las otras fases.

A pesar de las condiciones en las que funciona el centro, o precisamente por ello, sin duda la existencia de una fase como ésta supone una ventaja, no por su absoluta efectividad, sino porque implica una alternativa a la regresión de grado, es decir, una segunda oportunidad para la detección y análisis de posibles problemas.

5) El Equipo y la Junta de Tratamiento.

El sistema de organización encargado de la intervención funciona en este centro de forma más operativa, aunque menos especializada, que en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid. De este modo, no sólo existen los llamados *mini-equipos o Equipos Técnicos Base*, formados por Educadores Sociales, Trabajadores Sociales y Coordinadores CIS, que son los que estudian la situación de cada interno, sino que los horarios de algunos de estos profesionales distan mucho de ser los horarios convencionales de cualquier funcionario en cualquier centro de éstas características. Se adapta, de ésta forma, la intervención a las especiales circunstancias de los presos²⁵¹

c) El Plan de Actuación con el Residente (P.A.R)

Se denomina P.A.R. al sistema de intervención para con el preso, donde se especifican las carencias o déficits apreciados a su ingreso. En función del mismo, la Junta de Tratamiento asigna unas determinadas actividades concretas a fin de subsanar en lo posible tales carencias. Se establecen como criterio de valoración, no sólo el número de actividades que realiza el preso y el interés que éste pone en ellas, sino también su conducta.

El procedimiento comienza cuando el preso se incorpora al centro. En ese momento, el funcionario con servicio de encargado, será quien le reciba, le huelle, cumplimente su ficha de presente, confeccione su tarjeta de residente y le asigne dormitorio, cama y taquilla.

El Equipo Técnico Base entrevistará al preso al día siguiente de su ingreso en orden a informarle sobre las peculiaridades de su nueva situación, así como de las normas de convivencia en el centro haciéndole

²⁵¹ Por ejemplo, ciertos Educadores, dado que los presos regresan sólo para dormir, están en el centro algunos días a la semana, en horario de 10 a 12 de la noche.

entrega de la “Hoja informativa”. Este mismo Equipo será más tarde el encargado de confeccionar la “Ficha básica de información”, así como recoger los datos iniciales en la “Carpeta del residente”, confeccionar y proponer a la Junta de Tratamiento el Plan de actuación para el residente, y, una vez la Junta lo haya aprobado, elaborar el “Compromiso escrito de adhesión” que habrá de firmar el preso.

El Servicio de salud reconocerá al nuevo preso también al día siguiente a su ingreso. Una vez a la semana se reunirá con los presos recién llegados en orden a informarles sobre el funcionamiento del Servicio médico.

El Servicio docente entrevistará al nuevo preso para informarle sobre las actividades educativas y culturales en las que puede participar. Sus funciones se limitan a evaluar las necesidades o carencias que presenta el preso en el área educativa y formativa, así como sus recursos y expectativas. Contribuye con el Equipo Técnico Base a la elaboración del Plan de actuación para el residente, sobre todo en aquellos casos en los que el preso no tenga el certificado de escolaridad, y cumplimenta los datos que le corresponden en la Carpeta del residente.

En días posteriores, los Técnicos, junto con el Educador y el Trabajador Social, estudian el Protocolo del nuevo preso remitido por el Centro Penitenciario de procedencia y tras las entrevistas, pruebas e informaciones que juzguen necesarias, confeccionan y proponen a la Junta de Tratamiento el Plan de Actuación del Residente. Para ello se auxilian con dos documentos; la “Ficha básica de información” y la “Carpeta del residente”.

La Ficha básica de información es una ficha dónde se pormenorizan todos los datos de interés del preso durante el cumplimiento de su condena y de este modo, recoge las aportaciones de todos los profesionales que atienden y evalúan inicialmente al preso. Como fichero activo, la Ficha básica de información permite recoger no sólo datos documentales, sino además, la evolución y seguimiento del preso en el tiempo, del tal modo que puede ser utilizado en cualquier momento como documento básico de información del mismo. Estos datos, al estar informatizados, pueden ser listados y combinados entre sí permitiendo obtener de ellos la máxima información. La actualización de esta ficha es

competencia de todos los profesionales que intervienen, y necesaria siempre que se realice la revisión del grado. El Subdirector de Tratamiento es el encargado de su conservación y actualización.

Cada profesional informa al preso de su campo de actuación y deja constancia en las fichas de su área reseñando los datos que resulten de interés con el fin de obtener una visión más amplia y fiable de su situación. Estas fichas se reúnen en una única carpeta llamada la Carpeta de residente de tal manera que todos los profesionales puedan acceder a la información. En esta carpeta se han de recoger no sólo datos documentales, sino además se anotará la perspectiva resultante para con el interno, es decir, objetivos y valoración.

Aparece como figura novedosa el “Responsable del seguimiento genérico”, que será el encargado de mantener actualizada la información sobre los distintos grupos de presos que no permanecen a diario en el Centro.

d) El Control.

La supervisión y el control de los presos se establece mediante el Plan de seguimiento propuesto en el programa marco. Tanto si el preso realiza la actividad en el exterior, como si la realiza en el interior del establecimiento, dicho Plan se acordará individualmente para cada preso, donde especificará el tipo, la frecuencia, y el responsable de estos seguimientos y controles.

Control y seguimiento exterior.

El control y seguimiento exterior no dista mucho del que se lleva a cabo en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent”. Respecto a los medios telemáticos de control, una curiosidad: en este centro, y debido seguramente a las condiciones climatológicas, sobre todo a las altas temperaturas de las que goza la zona, los presos demandan con más frecuencia debido al hábito de utilizar pantalones cortos, las pulseras. Sin embargo, en el de Madrid la preferencia es sobre la tobillera.

Control y seguimiento interior.

En este centro, el control y seguimiento interior -a diferencia del de Madrid, basado más como vimos en cacheos, requisas y analíticas- se lleva a cabo principalmente mediante dos parámetros:

- La realización de actividades.

De modo que se obtenga información, no solo del número de actividades que realiza el preso, sino del grado de interés que observa en ella.

- El cumplimiento de la normativa.

Que se lleva a cabo a través de la observación de la conducta del preso y se registra en el Cuestionario de Observación de Conducta que se adhiere a la Carpeta del residente.

e) Apoyo institucional

Tanto para facilitar la normalización de los presos como para potenciar su inserción social dentro de la red pública de servicios comunitarios, como ocurría también en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid, el centro también cuenta con convenios de colaboración de instituciones públicas, Organizaciones No Gubernamentales y otras asociaciones. En puridad, este apoyo institucional se traduce, tanto en los convenios que ha suscrito el centro para facilitar la actuación interior de aquellos presos carentes de actividad en el exterior -persiguiendo con ello tanto objetivos de formación, como meramente ocupacionales-, como en los convenios que ha suscrito el centro para potenciar la actividad exterior de los presos, bien sea en el ámbito laboral, educativo o terapéutico.

Al finalizar el análisis y característica del Centro de Inserción Social de Valencia, la conclusión a la que se llega es clara. Una vez más, se ha perdido la oportunidad de construir un verdadero centro abierto con las infraestructuras y condiciones acordes a la finalidad conceptual, “la inserción social”, que le asigna la legislación. Entre el “Victoria Kent”, que es una antigua prisión, y el “Torre Espioca” que es una cárcel de nueva construcción, el panorama es poco alentador, pero sigamos con el análisis para cerciorarnos.

2.3. ¿Responden los Centros de Inserción Social en la actualidad, a las premisas que se determinaron en los Congresos Internacionales de la Haya (1950) y Ginebra (1955) como definitivas de los establecimientos penitenciarios abiertos?

Ya analicé en el capítulo anterior la importancia e influencia de los Congresos Internacionales en los años cincuenta, respecto de los establecimientos penitenciarios abiertos en la España de la época y la evolución que éstos habían tenido hasta la entrada en vigor de la legislación penitenciaria. También establecí en dichos Congresos, el antecedente más directo de los Establecimientos abiertos que surgen tras la legislación post-constitucional. Después de estudiar, como hemos hecho, el funcionamiento y las características que definen los Centros de Inserción Social, y particularmente los considerados prototipos, a saber, el “Victoria Kent” de Madrid y el “Torre Espioca” de Valencia, cabe formular la siguiente pregunta: ¿Responden estos Centros en la actualidad, a las premisas que se determinaron en los Congresos Internacionales de La Haya (1950) y Ginebra (1955), como definitivas de los Establecimientos penitenciarios abiertos?

Se trata ahora de analizar si los Centros de Inserción Social, considerados como los modernos establecimientos penitenciarios abiertos “por excelencia”, responden, cincuenta años después, al espíritu aperturista que propugnaron los Congresos Internacionales. Es decir, si las precarias condiciones e infraestructuras con las que nacen y se desarrollan estos centros, condicionan el desarrollo pleno del espíritu del régimen abierto y si se ajustan a la definición que en puridad ofrecen estos Congresos de los establecimientos penitenciarios abiertos.

Analizaré detalladamente, para dar respuesta a estas preguntas, algunas de las cuestiones básicas, principalmente de índole regimental y tratamental, que ya vimos en el capítulo anterior.

1) Cuestiones regimentales

1.1) Establecimientos penitenciarios abiertos y establecimientos penitenciarios de mediana seguridad.

Ya explicitaba el XII Congreso de La Haya en la recomendación 1b) que “Las prisiones celulares sin muralla o las prisiones que prevén un régimen abierto en el interior de las murallas o de las barreras o también las prisiones en las que el muro está reemplazado por una guardia especial, deberían más bien ser descritas como de mediana seguridad.”

De mediana seguridad cuando no cumplen las características fundamentales que definen los Congresos Internacionales respecto de los establecimientos penitenciarios abiertos, es decir, la ausencia de precauciones materiales como muros, cerraduras o guardias de seguridad. Así, algunos centros no pueden ser entendidos como establecimientos penitenciarios propiamente abiertos, porque estas características los distinguen de otro tipo de establecimientos penitenciarios que se inspiran en los mismos principios, pero no los aplican totalmente. De esta forma, autores como NEUMAN²⁵² son incluso tendentes a considerar que, simplemente la instalación de muros o cerrojos, es decir, un solo escollo, debe ser considerado suficiente para no aceptar el establecimiento como plenamente abierto.

Y eso es lo que ciertamente ocurre en los actuales Centros de Inserción Social que funcionan en España como establecimientos penitenciarios abiertos, que, como ya ha quedado demostrado y es bien conocido, están ubicados en antiguas prisiones o dentro de prisiones de régimen ordinario y no se adecuan a las características presentadas en los Congresos como definitorias de los establecimientos penitenciarios abiertos. En consecuencia, no deben ser considerados como tales. Ha de concluirse que los actuales Centros de Inserción Social son establecimientos penitenciarios de mediana seguridad en régimen de semilibertad, pero no establecimientos penitenciarios abiertos propiamente dichos.

1.2) El personal funcional.

Refería el I Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente que otra característica definitoria de los establecimientos penitenciarios abiertos era que “para que la

²⁵² Vid. *supra* nota nº 167.

readaptación social se produzca en un ambiente de confianza, es preciso que el personal conozca y sepa comprender el carácter y las necesidades particulares de cada preso y que sea capaz de ejercer una influencia moralizadora favorable. Por lo tanto el personal debe ser seleccionado en consecuencia”.

Conocida como es la situación de los actuales Centros de Inserción Social en España, caben señalar varias cuestiones al respecto. En primer lugar, un ambiente de confianza favorable a la intervención difícilmente se va a establecerse con una infraestructura basada en los parámetros de la prisión tradicional. Es evidente que, partiendo de esa base, las posibilidades de que el personal conozca las necesidades particulares de cada preso decrecen proporcionalmente al interés de la institución en la seguridad del Centro. No se produce una verdadera interacción terapéutica porque el medio no es el adecuado y la relación interventiva no esta basada en el “helping approach”²⁵³. Eso sin hablar del fenómeno de prisionización que también ha de hacerse patente en aquellos funcionarios que en estas condiciones desarrollan su trabajo²⁵⁴.

En segundo lugar, no se produce una selección especial de funcionarios para desempeñar su labor en este tipo de establecimientos²⁵⁵. Así, por ejemplo, en los concursos de méritos para acceder a estas plazas, ya que son plazas que se ofertan mediante promoción interna, prima prioritariamente la antigüedad y tampoco se incentivan posibilidades de formación, no sólo técnica, también humana, a través de Escuelas Penitenciarias o de Institutos de Criminología. Por lo tanto, he de decir que, en puridad, los Centros de Inserción social tampoco se ajustan a las características que respecto del personal funcional, han de cumplir los establecimientos penitenciarios abiertos.

²⁵³ Vid. al respecto *supra* nota nº 88.

²⁵⁴ Ya definí el fenómeno de prisionización como todas aquellas alteraciones físicas, psíquicas, motoras y sensoriales que se producen como consecuencia del encierro. Ahora añadido que no es un fenómeno exclusivo de los presos, sino que también afecta a aquellos funcionarios que trabajan en las prisiones.

²⁵⁵ Aunque hay que señalar que el Reglamento Penitenciario de 1954 sí aludía a esta especialización funcional.

1.3) El emplazamiento, la comunidad vecinal y la opinión pública.

Ya desde la elaboración de los Congresos Internacionales se manifestó como inequívoca la relación que había de existir entre la arquitectura, la infraestructura y el medio, a la hora de ubicar este tipo de establecimientos. Independientemente de la actividad que en ellos se desarrollare, era evidente que el emplazamiento en un lugar adecuado, con buenas condiciones de vida, con apoyo de la comunidad vecinal y de la opinión pública, suponía la inserción en un medio normalizado y, sin duda, influía en el éxito de la intervención.

Pero llegados a la actualidad, ¿qué se puede alegar al respecto, si los Centros de Inserción Social suelen depender de los Centros penitenciarios ordinarios o, incluso, serlo y estar ubicados fuera de los núcleos poblacionales?. Debido a ello, la opinión de la comunidad vecinal y la de la opinión pública²⁵⁶ suele ser reticente a favorecer este tipo de alternativas.

Por tanto, tampoco en este aspecto cumplen los Centros de Inserción Social las características de los Establecimientos penitenciarios abiertos que se establecieron en los Congresos Internacionales.

1.4) El coste económico.

Ya se reflejó en los Congresos que este tipo de establecimientos, aún siendo autónomos, abarataban los costes respecto de la prisión clásica. Principalmente porque se precisaba menos personal para su funcionamiento y porque el coste de construcción era menor. Pero casi todos los Centros de Inserción Social que existen en la actualidad han sido ubicados en antiguos Centros penitenciarios desafectados para tal efecto, y la mayoría de ellos funciona como Centros de Inserción Social dependientes y adscritos a Centros penitenciarios de régimen ordinario. Luego la ventaja económica es evidente en cuanto que el precio de construcción y mantenimiento es menor, ya que funcionan sin los costes

²⁵⁶ El principio básico que establece que el delincuente forma parte de la comunidad como miembro activo, y debe insertarse en ella progresivamente hasta que se integre plenamente de nuevo como ciudadano libre y de pleno derecho, tuvo su razón de ser en la concepción que de estos centros se hizo en los Congresos Internacionales a los que me vengo refiriendo. La labor de sensibilización e información a la comunidad se entendió fundamental para el desarrollo de estas alternativas.

adicionales que como Establecimientos abiertos y autónomos a la Administración penitenciaria le podrían suponer.

2) Cuestiones tratamentales

2.1) Readaptación, salud física y psíquica.

Según estos Congresos, un tratamiento personalizado basado en la autodisciplina y en la confianza sin duda potenciaba la readaptación de los presos mitigando las consecuencias físicas y psíquicas que el encierro y la exclusión suponían. Ya apuntamos esta idea en el capítulo anterior. Pero aún a riesgo de ser reiterativa, es evidente que las condiciones de infraestructura con las que cuentan los Centros de Inserción Social en la actualidad, dejan mucho que desear respecto de esta finalidad.

2.2) Condiciones de vida normalizantes

Lo mismo puede alegarse respecto de las condiciones de vida que han de imperar en estos Establecimientos. Ya los Congresos apuntaron la necesidad de normalizar la vida en los mismos de modo que fueran aptos para organizar con mayor facilidad las nuevas relaciones sociales, laborales, familiares y afectivas. No hay mucho más que decir sabiendo como funcionan los Centros de Inserción Social en la actualidad.

Por tanto, la conclusión a la que hemos de llegar, a la vista de todo ello, es que *lo que actualmente en España llamamos Centros de Inserción Social, no son establecimientos penitenciarios abiertos en puridad, sino establecimientos de mediana seguridad*. Y no son estrictamente de régimen abierto, sino más bien de régimen de semilibertad, ya que no se ajustan a las características que se establecieron en sus antecedentes legislativos más directos, que son los Congresos Internacionales de los años cincuenta.

Y si no se ajustan a estas características, entonces, ¿en qué medida están llamados a ser alternativa a la prisión clásica como proponían estos Congresos?²⁵⁷ A lo que podríamos responder que en ninguna. No están llamados a sustituir a la prisión clásica, ya que funcionan como prisiones

²⁵⁷ Ya puse de manifiesto en el capítulo anterior la intención de los Congresos Internacionales de buscar sustitutos a la prisión convencional.

clásicas. Los Establecimientos penitenciarios abiertos propiamente dichos que existen en nuestra legislación, y que además cuentan con la ventaja de que no son prisiones al uso, no son precisamente los Centros de Inserción Social, sino las Unidades dependientes. Pero ellas ocupan otro espacio en este trabajo.

2.4. La problemática de los Centros de Inserción Social hoy en día.

Una vez analizadas las características y particularidades de los Centros de Inserción Social, y una vez llegados a la conclusión de que no son propiamente establecimientos penitenciarios abiertos sino más bien establecimientos de mediana seguridad en régimen de semilibertad, cabría preguntarse ahora qué podría hacerse para que llegaran a convertirse en un futuro en verdaderos establecimientos abiertos. Porque ninguno de los que reconoce la Administración penitenciaria como tales centros hoy en día, a saber, el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid y el “Torre Espioca” de Valencia, cumplen con los requisitos para ser considerados establecimientos abiertos en puridad.

A mi modo de ver, los Centros de Inserción Social cuentan en la actualidad con dos inconvenientes principales, independientemente de la masificación, que es característica definitoria de los Centros penitenciarios en general: de infraestructura y de plurifuncionalidad. De infraestructura porque están concebidos dentro de los parámetros de la prisión clásica. De plurifuncionalidad porque no son establecimientos destinados al cumplimiento estricto de la pena privativa de libertad, sino que entran dentro de lo que el Reglamento Penitenciario llama “formas especiales de ejecución”, donde, cual cajón de sastre, se ejecutan penas tan incompatibles con los principios y objetivos del régimen abierto, como los arrestos de fin de semana, cuyo cumplimiento se establece en celda individual y en régimen de aislamiento.

De este modo, la intervención que se lleva a cabo con los presos, condicionada por estas dos características, se ve obstaculizada por un régimen determinado por la arquitectura y por la diversidad de internos a tratar. Luego la necesidad de reestructuración de este tipo de centros es evidente

Una solución al respecto, podría ser la de encauzar el régimen abierto al desarrollo no tanto de Centros de Inserción Social como de Secciones Abiertas, pero eso frenaría la intención del legislador de hacer efectiva la pena privativa de libertad en el medio social abierto y, sinceramente, no creo que sea la opción más adecuada. Otra solución podría ser también la habilitación de un mayor número de antiguas prisiones para ser destinadas a Centros de Inserción Social, pero sería una solución igualmente inválida en tanto que como sabemos, la infraestructura condiciona negativamente la intervención y estos Centros casi siempre están insertos en complejos penitenciarios de régimen ordinario.

La solución pasaría por concebir los Centros de Inserción Social de una manera integral pero divididos en secciones, es decir, por una parte una sección destinada al régimen, donde tendrían cabida todas aquellas funciones administrativas propias de los Centros de Inserción Social (tramitación, evaluación, elaboración de informes, etc.) y de ejecución de penas de arresto de fin de semana, así como de seguimiento de las no privativas de libertad y de los liberados condicionales. Para ello podrían aprovecharse las infraestructuras de los actuales Centros de Inserción Social. Y otra sección destinada a la intervención propiamente dicha, con una estructura no prisionizante, y dedicada a la labor práctica de Psicólogos, Educadores y demás profesionales. Sobre ello profundizaremos en capítulos posteriores.

3. LAS UNIDADES DEPENDIENTES. LA LIBERTAD VIGILADA.

a) Concepto y evolución.

Dice el artículo 165.1 del Reglamento Penitenciario que las Unidades Dependientes son: “unidades arquitectónicamente ubicadas fuera del recinto de los Centros Penitenciarios, preferentemente en viviendas ordinarias del entorno comunitario, sin ningún signo de distinción externa relativo a su dedicación”. Asimismo, en el punto 2 establece que “los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral

y tratamental que en ellas reciben los internos son gestionados de forma directa y preferentemente por asociaciones u organismos no penitenciarios. Ello no obsta a que la Administración penitenciaria pueda participar también en tales tareas con personal de ella dependiente, sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que le competen”.²⁵⁸ Por tanto, de esta definición, podemos extraer a priori dos conclusiones fundamentales.

La primera es que cuando el Reglamento Penitenciario habla de las Unidades Dependientes, está aludiendo claramente a la ejecución de la pena privativa de libertad en un medio plenamente abierto, es decir, sin la necesidad de una infraestructura penitenciaria al uso y con la ubicación en un entorno comunitario normalizado. Entonces, *parece haberse encontrado un instrumento distinto a la prisión, por tanto una alternativa a la misma, para ejecutar la pena privativa de libertad en régimen abierto. Y no tanto del régimen abierto en general, sino de lo que vengo llamando libertad vigilada.*

Ya expliqué en epígrafes anteriores que el régimen de libertad vigilada no es sino la variedad del régimen abierto que, bajo mi punto de vista, se aplica en los *establecimientos abiertos no penitenciarios*, o lo que es lo mismo, en las Unidades Dependientes. No obstante, quizá sea el momento de dar una explicación más pormenorizada sobre el porqué de dicha afirmación.

Las Unidades Dependientes son establecimientos no penitenciarios, es decir, que no poseen una arquitectura llamémosla prisionizante, sino que se trata de viviendas ordinarias dentro del entorno comunitario. El principio de autorresponsabilidad que se le exige al preso por el hecho de hallarse adscrito a un establecimiento abierto de este tipo, no se sustenta en la coacción que los elementos arquitectónicos suponen, sino que es interiorizado como propio por el hecho de ser consustanciales al régimen abierto. De este modo, se asumen responsabilidades no tanto por una imposición externa sino por un convencimiento personal y consciente. Así, el seguimiento y la intervención para con el preso se llevan a cabo

²⁵⁸ Vid. al respecto también la circular 17/1995 respecto del “Funcionamiento y seguimiento de Unidades Dependientes”, en *Circulares e Instrucciones de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, Boletín de Información*, 1995, Edit. Ministerio de Justicia e Interior, pág 67 y ss.

desde la libertad plena, aunque evidentemente vigilada y controlada, y no desde la coacción arquitectónica que supone la semilibertad, agilizando el proceso de inserción en tanto requiere del preso un autocontrol que se da en menor medida cuando aparecen condicionantes llamémosles exteriores.

La segunda nota definitoria que se puede extraer de la definición de Unidad Dependiente expresada en el Reglamento Penitenciario, es la aparición del *principio de colaboración intersectorial* en la ejecución penal respecto del tercer grado y, por ende, del régimen abierto. Vengo aludiendo frecuentemente a lo largo de este trabajo al principio de colaboración intersectorial y, aunque por su importancia le destino un capítulo a parte, entiendo necesario tratarlo ahora aunque sea someramente. Dice el artículo 69.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria que: “A los fines de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de los presos”.

Por tanto, el principio tiene dos manifestaciones. La primera se traduce en lo que podríamos llamar “*colaboración intersectorial propiamente dicha*”, o aquella en que las asociaciones o instituciones privadas no penitenciarias y los ciudadanos, normalmente organizados mediante asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, colaboran con la Administración penitenciaria, en definitiva el Estado o el Primer sector, en la inserción social de los presos. Puede servir como ejemplo lo que, al hablar de los Centros de Inserción Social, llamamos “*apoyo institucional*”.²⁵⁹

La segunda manifestación la denominaremos “*coejecución intersectorial de la pena privativa de libertad respecto del tercer grado*”, que ya no sólo se refiere al apoyo institucional, sino a la ejecución de la pena privativa de libertad propiamente dicha. Así lo

²⁵⁹ Dicho principio está recogido en el artículo 164.2. b) del Reglamento Penitenciario cuando establece como principio rector de la actividad de los mismos: “La coordinación, con cuantos organismos e instituciones públicas y privadas actúen en atención a la utilización de los recursos sociales externos, particularmente en materia de sanidad, educación, acción formativa y trabajo”.

expresa, ya lo sabemos, refiriéndose a las Unidades Dependientes, el artículo 165.2 del Reglamento Penitenciario: “Los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que en ellas reciben los internos son gestionados de forma directa y preferentemente por asociaciones u organismos no penitenciarios. Ello no obsta a que la Administración penitenciaria pueda participar también en tales tareas con personal de ella dependiente, sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que le competen”.

Esto es lo que ocurre en las Unidades Dependientes. No se trata sólo de prestar apoyo institucional a los presos a ellas adscritos, sino de llevar a cabo la intervención para con ellos, de modo y manera que las cuestiones interventivas las sustancian de forma directa esas “instituciones u organismos no penitenciarios” y las cuestiones regimentales o administrativas la Administración penitenciaria de la que dependen. No en vano expresa el artículo 165.3 del Reglamento Penitenciario que las Unidades Dependientes “administrativamente dependerán siempre de un Centro penitenciario, conservando sus órganos colegiados y unipersonales las competencias recogida en la legislación vigente (...)”. Nótese, por tanto, la diferencia. En el primer caso se habla de *colaboración*, en el segundo de *coejecución*. A esa coejecución y a sus particularidades y especificidades son a las que me referiré en adelante.

Antes de seguir profundizando en el análisis de otras cuestiones, es preciso, como también hice respecto de los Centros de Inserción Social, llevar a cabo un análisis evolutivo de las Unidades Dependientes de manera que se tenga de antemano, una visión panorámica y general del asunto. Procedamos pues.

Si bien es cierto, como indica la tabla que se muestra a continuación, que la mayor actividad de las Unidades Dependientes se presenta en la década de los noventa, antes incluso de la entrada en vigor del vigente Reglamento Penitenciario que es dónde por primera vez se contemplan explícitamente como tales, también lo es que a finales de los años ochenta comienzan a crearse las primeras Unidades Dependientes para mujeres. Sobre todo con el objeto de solventar el grave problema de la estancia de los niños en prisión. Así, en 1987 se inaugura la primera Unidad Dependiente para madres gestionada por la Generalitat

Valenciana, y en 1988 se crea otra Unidad Dependiente para madres con hijos menores en Madrid.

Cuadro VII
Evolución de las Unidades Dependientes en relación al número de presos/as atendidos. Elaboración propia. Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ALTAS	67	53	65	108	69	98	106	92	95	99	84	69	72
BAJAS	25	63	67	86	64	112	107	91	93	83	84	79	76
ATENDIDOS	92	120	122	163	146	180	174	159	163	169	169	153	145

Pero, además de la actividad que presentan las Unidades Dependientes en la década de los noventa, se puede extraer un dato importante si añadimos, como nos ofrece el cuadro VIII, el número de presos clasificados en tercer grado y atendidos en Unidades Dependientes, al número total de presos clasificados en tercer grado en el mismo periodo:

Cuadro VIII
Numero y porcentaje de penados en tercer grado atendidos en Unidades Dependientes. Elaboración propia. Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

AÑOS	% PENADOS TERCER GRADO	% ATENDIDOS U.D.
1991	18,0%	2,6%
1992	16,0%	3,2%
1993	12,4%	3,6%
1994	12,8%	4,3%
1995	13,5%	3,6%
1996	13,4%	4,7%
1997	12,4%	5,3%
1998	11,8%	4,9%
1999	11,9%	4,7%
2000	12,1%	4,9%
2001	12,0%	4,6%
2002	12,5%	3,7%
2003	11,9%	2,8%

De este modo podemos observar que el número de presos atendidos en estas Unidades Dependientes con respecto al número de clasificados en tercer grado, que ya vimos era bajo, es mínimo. Llega a su grado máximo a partir del año 96, que es cuando este tipo de propuestas alcanzan entidad plenamente legal, pero en ningún caso sobrepasa la cifra del 5.4%. A la problemática general que, como vimos en el capítulo anterior, supone la clasificación en tercer grado, se une ahora la específica de la clasificación en tercer grado con destino a las Unidades Dependientes.

Por tanto, la década de los ochenta y la década de los noventa, las cuales suponen desde mi punto de vista un periodo de tiempo suficiente para evaluar el estado de esta cuestión desde la publicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria, han supuesto una evolución teórico-conceptual y legislativa muy importante en la búsqueda de alternativas a la prisión respecto del medio social plenamente abierto, es decir, sin la necesidad de una infraestructura penitenciaria al uso y con la ubicación en un entorno comunitario normalizado, primero con las Unidades Dependientes que se crearon en los años 80 bajo el auspicio de la figura de Establecimiento abierto que recogía el Reglamento Penitenciario de 1981, y después bajo el amparo del Reglamento Penitenciario de 1996 que las reconocía ya como tales Unidades Dependientes. En la práctica, sin embargo, no han constituido una verdadera alternativa, sino, más bien y a juzgar por las cifras, una llamémosle “experiencia piloto” que por desgracia parece perpetuarse como tal incluso en los primeros años de la década del 2000.

b) *Categorización.*

Ya en la década de los noventa, como vengo diciendo, y debido a los convenios de colaboración que suscribe la Institución Penitenciaria con diferentes asociaciones o instituciones, se van creando mediante Orden Ministerial las distintas Unidades Dependientes²⁶⁰.

²⁶⁰ Así, por Orden de 22 de noviembre de 1994, se crea la Unidad Dependiente para jóvenes del Centro Penitenciario de San Sebastián, en virtud del convenio de colaboración suscrito el 16 de septiembre de 1994 entre la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, y la Fundación Ametzagaña de San Sebastián. Por Orden de 24 de marzo de 1995, se crean dos Unidades Dependientes del Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid, en virtud del Convenio de colaboración suscrito con fecha 7 de enero de 1995, entre la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, y la Asociación “Horizontes Abiertos” para

Según las distintas Ordenes Ministeriales, estas Unidades Dependientes se categorizan atendiendo a tres criterios principales; *por razón del sexo*, para atender a hombres y para atender a mujeres, dentro de éstas a las madres; *por razón de la edad*, para atender a los jóvenes y para atender a los adultos; y *por razón de la actividad*, para atender a los/as presos/as que desempeñan alguna actividad laboral y para atender a los/las que desempeñan alguna actividad académica. Así, hasta el año 2003 se encuentran funcionando según muestra el cuadro IX, doce Unidades Dependientes.

albergar a mujeres que desempeñen actividad laboral, y para hombres que desempeñen actividad académico universitaria. Por Orden de 26 de junio de 1995, se crean las Unidades Dependientes de los establecimientos penitenciarios de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Las Palmas de Gran Canaria y el Centro de Inserción Social “Torre Espioca”, en virtud del Convenio de colaboración suscrito con fecha 7 de abril de 1995, entre la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios y la Asociación de Hogares para niños privados de ambiente familiar “Nuevo Futuro”, esta vez para albergar a madres con hijos. Por Orden de 10 de junio de 1999, se crea la Unidad Dependiente del establecimiento penitenciario de Valladolid en virtud del Convenio de colaboración suscrito entre la anterior Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, actual Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y la Federación Nacional de Asociaciones para el estudio de la Problemática Penitenciaria (FENPROP) para albergar a mujeres u hombres que desarrollen actividad laboral. Por Orden 10 de junio de 1999, se crea también la Unidad Dependiente del establecimiento penitenciario de Tenerife II, en virtud de lo acordado en el Convenio de colaboración suscrito entre Cruz Roja Española, y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, para albergar a mujeres y a madres con hijos. Por último, en los albores de la nueva década, por Orden de 6 de abril de 2000, y ha sido la última en abrirse, se crea la Unidad Dependiente del Establecimiento Penitenciario de Madrid VI (Aranjuez), en virtud del desarrollo de la cláusula décima del Convenio de colaboración suscrito entre la Asociación “Horizontes Abiertos”, y la entonces Secretaria de Estado de Asuntos Penitenciarios, el 7 de febrero de 1995, para albergar también a madres con hijos.

Cuadro IX

Unidades Dependientes en funcionamiento, por año de creación. Elaboración propia. Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Centro	Entidad	Perfil población	Año de creación
Valencia C.I.S.	Nuevo Futuro	Madres	1987
Jaén	Cruz Roja	Hombres	1991
San Sebastián	Fundación Ametzagaña	Jóvenes	1994
Madrid C.I.S Victoria Kent	Horizontes Abiertos	Hombres	1995
Madrid C.I.S. Victoria Kent	Horizontes Abiertos	Mujeres	1995
Palma de Mallorca	Cruz Roja	Mujeres	1995
Alcalá de Guadaira	Nuevo Futuro	Madres	1995
Valencia C.I.S.	Genera. Valenciana	Mujeres	1995
Madrid V	Nuevo Futuro	Madres	1998
Tenerife	Cruz Roja	Mujeres	1999
Valladolid	ASECAL	Hombres y mujeres	1999
Madrid VI	Horizontes Abiertos	Madres.	2000

Respecto de este gráfico podemos sacar otra conclusión interesante. Como se puede apreciar, de las Unidades Dependientes existentes sólo dos están dedicadas exclusivamente a la atención de hombres, el resto a la atención de mujeres, casi todas a las madres, de modo que, cuantitativamente, es bastante superior el número de Unidades Dependientes dedicadas al colectivo femenino. Esto puede deberse a varias causas, pero quizá la principal sea la necesidad de paliar el acuciante problema que supone la estancia de los niños de hasta tres años en la prisión. Si para la reinserción social de los adultos la prisión resulta claramente lesiva en tanto se ve dificultada por el fenómeno de prisionización, en los niños la prisión es especialmente lesiva por cuanto el fenómeno de prisionización afecta negativamente también al proceso de socialización, y puede llegar a producir taras muy importantes en su

normal desarrollo psico-emocional²⁶¹. Así lo entendió el legislador y así consta en el artículo 17.6 de Reglamento Penitenciario del 96: “La Administración Penitenciaria fomentará la colaboración y participación de las instituciones públicas y privadas de asistencia al menor en las unidades de madres o en las unidades dependientes creadas a tal efecto para internas clasificadas en tercer grado que tengan en su compañía hijos menores de tres años. A tal fin, se celebrarán los convenios precisos para potenciar al máximo el desarrollo de la relación materno-filial y de la formación de la personalidad de los niños”.

Esas relaciones materno filiales se potencian al máximo en las Unidades Dependientes, en tanto contribuyen a solventar también otro problema importante, el que los niños se separen de sus madres cuando cumplen tres años.

Visto de éste modo, las Unidades Dependientes se convierten en una iniciativa poco arriesgada; no sólo porque como decíamos en el epígrafe anterior, en ningún caso sobrepasa la cifra del 5.4% respecto del total de los clasificados en tercer grado, sino porque abarcan en mayor medida, y de forma sesgada, a una población minoritaria respecto del computo global de presos²⁶² clasificados en tercer grado²⁶³.

²⁶¹ JIMENEZ MORAGO, Jesús y otros (2002): *Niños y madres en prisión. Desarrollo psicobiológico de los niños residentes en Centros penitenciarios*, Madrid, Edit. Talleres de artes gráficas del Centro Penitenciario Madrid III (Valdemoro).

²⁶² Hasta aquí he venido empleando el término “preso”, quizá por brevedad, para referirme a un colectivo de hombres y mujeres. Donde se dice preso, entiéndase también presa.

²⁶³ Las estadísticas muestran no sólo que el porcentaje de mujeres presas es cuantitativamente inferior al de los hombres (9.5% de mujeres frente a 90.5% de hombres), sino que el porcentaje de mujeres clasificadas en tercer grado frente al de hombres, también lo es (12% de mujeres clasificadas en tercer grado frente al 88% de hombres). Vid. Dirección General de Instituciones Penitenciarias, *Informe General*, 1998, págs.15 y www.mir.es. Vid. también GARRIDO, STANGELAND Y REDONDO (2001): *Principios de Criminología*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, pág.297.

c) *Destino y selección*

Establece el artículo 165.5 del Reglamento Penitenciario respecto de las Unidades Dependientes: “Los penados en ellas destinados necesitarán estar clasificados en el tercer grado de tratamiento, cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación general”. Asimismo el artículo 167.2 también del Reglamento Penitenciario expresa: “El destino de un interno a una Unidad Dependiente precisa de su previa y expresa aceptación de la normativa propia de la Unidad, de acuerdo con los principios de mutua confianza y autorresponsabilidad que informan el régimen abierto”. Luego son precisos dos requisitos básicos para que un preso sea destinado a cualquier Unidad Dependiente. Primero que esté clasificado en tercer grado, y segundo que acepte la normativa interna de la Unidad. Siendo así, el requisito de adscripción de un preso a una Unidad Dependiente sería sencillo, pero es que además de estos requisitos, existen otros elementos que los condicionan.

Ya sabemos que las Unidades Dependientes lo son en tanto dependen de un Centro Penitenciario, normalmente un Centro de Inserción Social, al que están adscritas administrativamente. Es éste el que, de forma exclusiva, realiza las labores de control y seguimiento de los presos clasificados en tercer grado y adscritos a las mismas, dado que conserva los órganos colegiados y unipersonales que para tales efectos la legislación establece.

Prueba de ello es la competencia que le otorga el ordenamiento a la Junta de Tratamiento, órgano colegiado por excelencia, en la selección de los presos. Y así lo expresa el artículo 167.1 del vigente Reglamento Penitenciario:²⁶⁴ “La selección de los internos que hayan de ser destinados a una Unidad Dependiente se llevará a cabo por la Junta de Tratamiento, atendiendo a los criterios generales para la clasificación en tercer grado y a los perfiles preferentes existentes en cada una de ellas”.

²⁶⁴ También el vigente Reglamento Penitenciario en el artículo 81.3 señala: “A las Unidades Dependientes, podrán ser destinados por el Centro Directivo, a propuesta de la Junta de Tratamiento, aquellos internos que, previa aceptación expresa de las normas de funcionamiento, se adecuen a los objetivos específicos del programa establecido”.

Y prueba de ello, también, es la competencia que se le otorga al Director²⁶⁵, órgano unipersonal por excelencia, para dar noticia al Juez de Vigilancia sobre el destino del preso a la Unidad Dependiente. Así lo expresa el artículo 167.3 del Reglamento Penitenciario: “Por el Director del Establecimiento se dará cuenta al Juez de Vigilancia Penitenciaria del destino de cada interno a la Unidad Dependiente, así como de los posibles cambios de destino que se produzcan”.

Como vemos, para que un preso sea destinado a cualquier Unidad Dependiente han de convenir varias circunstancias. Primero la de estar clasificado en tercer grado, y aún estándolo, ser seleccionado por la Junta de Tratamiento para ser adscrito a una Unidad Dependiente atendiendo a los criterios generales para la clasificación en tercer grado, y al perfil existente en cada una de ellas. En segundo lugar aceptar, generalmente mediante compromiso escrito, la normativa interna de las mismas.

Siendo así, y según lo expresado en el artículo 167.1 del Reglamento Penitenciario, parece existir un contrasentido puesto que no parece lógico que una vez clasificado el preso en tercer grado, que es “conditio sine qua non” para ser destinado a la Unidad Dependiente, la Junta de Tratamiento seleccione a los presos que han de ser destinados a las mismas, atendiendo a los criterios generales de clasificación en tercer grado, que sin duda ya fueron tomados en cuenta en la propia clasificación. Más bien habrá de hacerse la selección atendiendo de forma exclusiva a la disponibilidad de plazas y a los perfiles preferentes, por sexo, por edad o por actividad, que se establezcan en cada Unidad Dependiente.

Puede que el artículo 167.1 del Reglamento Penitenciario se refiera a aquellos presos que son clasificados en tercer grado porque, a priori, se sabe van a ser adscritos a una Unidad Dependiente. Es decir, están clasificados en segundo grado y se les propone la clasificación en tercer grado porque, atendiendo a los criterios generales de clasificación y al

²⁶⁵ El término “Director del Establecimiento” al que recurre el legislador en este caso, es equivoco y puede crear confusión, en tanto no se sabe si se refiere al Director del Establecimiento *abierto* (Unidad Dependiente) o al del Establecimiento *penitenciario*. Como el término se emplea respecto de la selección de los presos que es competencia del Centro Penitenciario al que la Unidad Dependiente esta adscrita, entiendo se refiere al *Director del Establecimiento penitenciario*.

perfil de la Unidad Dependiente, son susceptibles de adscripción a la misma. Pero no todos los presos que se adscriben a las Unidades Dependientes se encuentran en esas circunstancias. Hay algunos que ya están clasificados en tercer grado y se encuentran adscritos a una Sección Abierta o a Centros de Inserción Social y que, en un momento dado, también pueden ser susceptibles de selección para la adscripción a la Unidad Dependiente. Es en esos casos en los que se produce esa “aparente reclasificación” de la que hablo, en tanto que en el proceso selectivo se tienen en cuenta, como requisito, aquellos criterios generales de clasificación en tercer grado que ya se tuvieron en cuenta para su clasificación en tercer grado anteriormente.

Sea como fuere, la legislación es poco clara con respecto a los criterios selección. Además y en última instancia, es la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la que da la autorización pertinente para hacer efectivo el destino de cualquier preso a una Unidad Dependiente²⁶⁶. Entra en juego de nuevo esa “segunda instancia” que, como órgano de refrendo, es el Centro Directivo, cuya intervención puede dilatar el procedimiento y a veces hasta obstruirlo²⁶⁷.

d) *Principios*

A los principios de mutua confianza y autorresponsabilidad que han de asumir los presos por el hecho de hallarse adscritos a un establecimiento de este tipo, se unen también los principios de especificidad y autonomía que definen a las Unidades Dependientes. Así, el artículo 165.3 del Reglamento Penitenciario señala explícitamente que las mismas “administrativamente dependerán siempre de un Centro penitenciario, conservando sus órganos colegiados y unipersonales las competencias y responsabilidades respecto a los internos en ellas destinados recogidas en la legislación vigente, con el mayor respeto posible a los principios de especificidad y autonomía que confieren su razón de ser a estas Unidades”. De este modo y partiendo de todo ello, veremos como juegan respecto de las Unidades Dependientes aquellos

²⁶⁶ Vid. Circular 17/1995 SC respecto del “Funcionamiento y seguimiento de Unidades Dependientes”(1995): *op. cit.*, pág.69.

²⁶⁷ Sobre este “doble juego interpretativo” entre las decisiones de la Junta de Tratamiento y el Centro Directivo como órgano de refrendo, Vid. *supra* pág.72 y ss.

principios justificativos y orientadores que vimos definían el régimen abierto en general y los Centros de Inserción Social en particular.

1) Principios justificativos:

1.1) Integración en el medio.

Como ya sabemos, la integración de los presos en el medio social abierto exige que puedan incluirse en un entorno normalizado con el objeto de proyectarse socialmente como el resto de individuos que integran el tejido social. Por ello han de potenciárseles no solo las relaciones familiares, sociales o laborales, sino también su integración en los servicios de la red comunitaria.

La ventaja con que cuentan las Unidades Dependientes, es que están insertas en las comunidades vecinales de los núcleos poblacionales, luego el acceso de los presos al tejido social se facilita sobremanera porque pasan a formar parte, como miembros anónimos, de la comunidad vecinal y por tanto se benefician de todos los servicios que ésta ofrece, como educación, sanidad, etc.

1.2) Autocontrol y fenómeno de prisionización.

Es evidente que el estar adscrito a una Unidad Dependiente, por sus peculiares características no minimiza, sino que elimina los efectos prisionizantes que para un preso supone el encierro. De la misma manera, el nivel de autocontrol que debe asumir el preso por encontrarse en régimen abierto y en un Centro de estas características, lo interioriza de forma consciente y sin trabas, en tanto no existen elementos arquitectónicos prisionizantes que lo condicionen. Es “auto-control” en tanto depende de él mismo, y no de condicionante externos.

1.3) Custodia y control de los presos.

Independientemente de las funciones de control y coordinación que competen al Centro penitenciario al que están adscritas, no hay que olvidar que las Unidades Dependientes, como institución ejecutiva de la pena privativa de libertad, tienen también el papel de hacer un seguimiento de los presos adscritos a ellas y, por tanto, controlar las

actividades que desempeñan tanto dentro como fuera de las mismas. La ventaja que proporcionan es que, como acabamos de señalar, al estar ubicadas en viviendas ordinarias del entorno comunitario, el régimen de control no está basado en condicionantes arquitectónicos. De este modo, las labores de control, que no se eliminan sino que se atenúan, están totalmente imbricadas en la intervención, por lo que se produce una total conciliación entre ambas, es decir, *se consigue la unidad entre el régimen y la intervención en tanto ambas se complementan*.

Por tanto, estos principios se cumplen con respecto a las Unidades Dependientes en particular, convirtiéndose en Centros competentes y operativos respecto de la función que legislativamente les fue asignada.

2) Principios orientadores.

2.1) Autonomía institucional

Las Unidades Dependientes como tales dependen administrativamente del Centro penitenciario al que están adscritas pero son, gracias a los principios de autonomía y especificidad que les otorga la legislación, independientes respecto de la gestión. Esto supone algunas ventajas ya que los servicios y prestaciones, de carácter formativo, laboral y en general la intervención que se lleva a cabo con los presos a ellas adscritos, se realizan de forma directa por asociaciones u organismos no penitenciarios. De este modo, la gestión resulta más ágil en tanto no está sujeta a los férreos parámetros de actuación con que funcionan los establecimientos penitenciarios abiertos, y la intervención más sencilla en tanto los profesionales que interactúan en el proceso, como colectivo ajeno a la institución penitenciaria ordinaria, no está sometido a los efectos de la prisionización.

2.2) Atenuación del control.

Ya vimos al analizar este punto respecto de los Centros de Inserción Social, que sus características arquitectónicas condicionaban regimentalmente la posibilidad de atenuación del control institucional que se ejerce sobre los presos a ellos adscritos. En las Unidades Dependientes, sabiendo como sabemos que son establecimientos carentes de esa estructura arquitectónica de las prisiones al uso, la

atenuación del control lo es en puridad. El control se lleva a cabo respecto de las obligaciones que cada preso adquiere por el hecho de estar adscrito a una de ellas, pero no se ve agravado, como ocurre en los Centros de Inserción Social, por el hecho de que exista otra, llamémosle, “estructura regimental de control paralela”. Pensemos, por ejemplo, en un preso que estudia una carrera universitaria. Tanto si está adscrito a un Centro de Inserción Social, como si está adscrito a una Unidad Dependiente, es evidente que será objeto de control respecto de los horarios de asistencia a clase y por tanto de su hora de salida y de regreso. Sin embargo, si estuviera adscrito al Centro de Inserción Social “Victoria Kent “ de Madrid necesitaría, para entrar, ser visionado por una cámara exterior, abrírsele la puerta, entrar en el recinto, hablar con el funcionario, abrírsele otra puerta, depositar su carné identificativo como residente del centro, y tener acceso al recinto para luego tener acceso a su celda. Si por el contrario está adscrito a una Unidad Dependiente, por ejemplo la de hombres estudiantes universitarios de Madrid, sólo tendrá que abrir la puerta de acceso a la vivienda con su propia llave y acceder a su habitación.

2.3) Primacía de la intervención

Habida cuenta de que, como hemos visto, las Unidades Dependientes disfrutan de una infraestructura adecuada para generar el ambiente de confianza necesario en el éxito de la intervención, y que cuentan con equipos de gestión no penitenciarios e independientes, añadiré ahora que también suponen el medio el adecuado para que la relación interventiva se sustente en lo que la moderna perspectiva de la actuación educativa para delincuentes, viene llamando, como vimos, “helping approach”, o “relación de ayuda derivada de los principios del aprendizaje social”²⁶⁸. Es decir, constituyen un contexto adecuado para que para que se produzca el acercamiento entre el profesional y el preso de manera que ambos diseñen una estrategia concreta sobre los problemas a tratar y los objetivos a conseguir. El preso será el sujeto activo y el profesional el instructor en habilidades sociales.

²⁶⁸ Vid. *supra* nota n.º. 88 de este trabajo.

2.4) Gestión institucional

Hemos visto como las Unidades Dependientes, aunque lo son administrativamente del Centro penitenciario al que están adscritas, funcionan independientemente, siendo las asociaciones y organizaciones no penitenciarias que las dirigen, las que en cierta medida las autogestionan. En la práctica, esta autogestión implica en cierta medida también autofinanciación.

En puridad, y habida cuenta que la Administración penitenciaria también financia en una parte la estancia y permanencia de los presos en las mismas²⁶⁹, no se podría hablar de una autofinanciación exclusiva, pero sí de un cierto margen de maniobra respecto de las cuestiones económicas, en tanto una parte del presupuesto procede de las arcas de ese llamado Tercer Sector. De esta forma, y teniendo en cuenta el auge del papel que estas organizaciones no penitenciarias están adquiriendo como “colaboradoras” de la Administración penitenciaria, parece que se justifica el desarrollo práctico de estas figuras, porque funcionan como novedad ejecutiva respecto a determinados perfiles criminológicos específicos del tercer grado, pero sin los costes adicionales que podrían suponer si fueran establecimientos abiertos autónomos. gestionados en exclusiva por la Administración penitenciaria.

Por tanto, estos principios orientadores de los que hablamos al inicio del epígrafe, sometidos siempre a vaivenes y cambios en función de cuestiones de política penitenciaria, se encuentran en la actualidad caracterizados por una expansión funcional y estructural de los establecimientos abiertos en el medio social abierto, o lo que es lo mismo de las Unidades Dependientes. Sus ventajosas condiciones benefician a los presos, por cuanto los aspectos regimentales e interventivos mejoran respecto de los establecimientos penitenciarios, benefician al Tercer Sector que se convierte en un miembro activo de la reinserción, y benefician a la Administración penitenciaria, que con el mínimo coste, vertebraba alternativas a la pena privativa de libertad, con lo cual se evidencia su practicidad. Pero a pesar de los múltiples beneficios aparentes también se generan conflictos. Sobre ellos volveremos más adelante.

²⁶⁹ Vid. al respecto www.mir.es/oatpp/programas/irpf2000/Integra.htm.

e) *Órganos de participación.*

Por definición, las Unidades Dependientes dependen administrativamente del Centro penitenciario al que están adscritas, de modo que los órganos unipersonales y colegiados de dicho centro conservan las competencias y responsabilidades que les otorga la legislación. Por otro lado, los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental, es decir la intervención que reciben los presos a ellas adscritos, son gestionados de forma directa y preferente por asociaciones u organismos no penitenciarios.

Se produce así la que llamaremos, a partir de ahora, *dualidad o bicefalia orgánica*, que es consecuencia directa de la “coejecución intersectorial de la pena privativa de libertad respecto del tercer grado” de la que hablamos en epígrafes anteriores, en tanto la Unidad Dependiente asume de forma directa las funciones interventivas de control y seguimiento de los presos y la Administración penitenciaria las regimentales o administrativas y de supervisión. Nótese en cualquier caso la diferencia. La dualidad es orgánica que no jerárquica. La Administración penitenciaria es el órgano decisorio superior y principal, aunque la ejecución se realice conforme a la dualidad orgánico-institucional y el Primer y el Tercer Sector participen cada uno con las competencias que legalmente tienen establecidas.

No obstante, antes de comenzar con el desarrollo del tema, resulta procedente también otra puntualización previa al respecto. Como ya sabemos, la Unidad Dependiente lo es respecto de un Centro penitenciario al que está adscrita, pero puede serlo respecto de un Centro penitenciario ordinario o respecto de un Centro penitenciario abierto, es decir, un Centro de Inserción Social. Y dentro de ser dependiente de un Centro de Inserción Social, éste puede ser a la vez dependiente e independiente respecto de otro Centro Penitenciario. Así las cosas, todas estas circunstancias habrán de ser tenidas en cuenta, en tanto las relaciones entre la Administración penitenciaria y la Unidad Dependiente, es decir, esa dualidad o bicefalia orgánica de la que hablo, puede condicionarse o limitarse por tales circunstancias.

1) En cuanto a la Administración penitenciaria.

Como órganos principales que interactúan desde la Administración penitenciaria, se encuentran: el Director del Centro penitenciario, la Junta de Tratamiento, el Equipo Técnico y el personal dependiente.

El Director del Centro penitenciario.

Siendo la máxima instancia institucional, cumple básicamente dos funciones; *la de coordinación y representación*, tal como se refleja en la Circular 17/1995 sobre funcionamiento y seguimiento de Unidades Dependientes²⁷⁰, y *la informativa*, en tanto así lo refleja el Reglamento Penitenciario, al establecer en su artículo 165.4: “los Directores de los Centros penitenciarios deberán comunicar puntualmente a la Secretaria de Estado u órgano autonómico equivalente cualquier modificación que se produzca o esté prevista relativa a cualquiera de los datos correspondientes a Unidades Dependientes de sus Centros Penitenciarios” y en su artículo 167.3: “por el Director del Establecimiento se dará cuenta al Juez de Vigilancia Penitenciaria del destino de cada interno a la Unidad Dependiente, así como de los posibles cambios de destino que se produzcan”.

La Junta de Tratamiento del Centro penitenciario.

Donde se evidencian de manera más obvia aquellos condicionamientos y limitaciones que se establecen entre la Administración penitenciaria y la Unidad Dependiente de los que hablábamos anteriormente, es precisamente en la actuación de las Juntas de Tratamiento. Ellas, y los responsables de la Unidad Dependiente, son los principales interlocutores de ambas instituciones y trabajan en estrecha colaboración. En teoría, las Juntas diseñan el programa individualizado de tratamiento de cada preso y los responsables de las Unidades Dependientes adquieren la obligación de ejecutarlo.

De la vinculación y dependencia que tengan estas Juntas respecto de un Centro Penitenciario, y de la categoría que ostente éste, abierto u

²⁷⁰ Dicha Circular señala que “Corresponde al Director del establecimiento en última instancia, la relación y coordinación con la unidad dependiente y sus responsables, así como su representación ante las autoridades y organismos en los aspectos estrictamente penitenciarios”.

ordinario, dependerán las condiciones en las que trabajen, la asunción de más o menos funciones, la agilidad y eficacia en la gestión y por ende las relaciones que se establezcan entre los miembros de la Junta de Tratamiento y los responsables de las Unidades Dependientes. Por ejemplo, la labor de la Junta de Tratamiento del Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid para con los presos de cualquier Unidad Dependiente a la que estén adscritos, y la relación de dicha Junta con los responsables de la Unidad, ha de ser forzosamente más eficaz y ágil que la de cualquier otra Junta de Tratamiento de cualquier otro Centro de Inserción Social. Primero porque el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” es un centro independiente, de modo que sus órganos poseen un mayor margen de actuación. Segundo porque está inserto en el medio social abierto y eso le da una perspectiva de actuación más acorde con la libertad que con el encierro. Y tercero porque entre los miembros de su Junta de Tratamiento cuenta con un mayor número de personal específico para desempeñar sus funciones.

Así, entre las funciones que desarrollan las Juntas de Tratamiento se encuentran a grandes rasgos:

- Elegir a los presos que han de adscribirse a las Unidades Dependientes.
- Establecer los programas individualizados de tratamiento.
- Formar y custodiar el protocolo de cada preso.
- Resolver las peticiones y quejas que formulen los presos a los Equipos Técnicos sobre clasificación, tratamiento o programa de intervención.
- Proponer las regresiones de grado o el destino a un departamento específico por inadaptación al régimen de la Unidad Dependiente.
- Elevar las propuestas de libertad condicional y demás beneficios penitenciarios.
- Distribuir los permisos y salidas.
- Sugerir a la comisión disciplinaria la reducción aplazamiento o suspensión de la efectividad de las sanciones.

El Equipo Técnico del Centro penitenciario.

Como ya sabemos, el órgano de propuesta, estudio y ejecución, que se encuentra a disposición de la Junta de Tratamiento es el Equipo Técnico. Si su función principal es la de ejecutar y evaluar los programas de tratamiento, en este caso, dado que la Unidad Dependiente asume las funciones interventivas, de control y de seguimiento directo de los presos, su labor se ve solapada, que no suprimida, por aquella que desempeñan los Equipos de Intervención de la misma. Es decir, los Equipos de Intervención de la Unidad Dependiente, que son los encargados de ejecutar los programas de tratamiento o, lo que es lo mismo, de la intervención que para con los presos se lleva a cabo, están obligados a comunicar periódicamente, generalmente mediante reuniones o mediante informes de seguimiento, la evolución de cada preso. Así, el Equipo Técnico del Centro penitenciario no ejecuta los programas de tratamiento sino que sólo los evalúa.

Esta evaluación también se produce respecto de cada preso individualmente mediante las entrevistas periódicas y personales que tienen con los profesionales de los Equipos en el propio centro al que esté adscrita la Unidad. Así, la evaluación es bidireccional, es decir, respecto de la información que de cada preso proporcionan los Equipos de las Unidades Dependientes en general, y respecto de la que obtiene los profesionales del Equipo del Centro de uno de ellos en particular.

De estas evaluaciones el Equipo Técnico del Centro penitenciario informa periódicamente a la Junta de Tratamiento. Por lo tanto se encarga también:

- De proponer a la Junta de Tratamiento las medidas necesarias para paliar los posibles déficit de los presos.
- De informar a la Junta de Tratamiento sobre los beneficios penitenciarios y los permisos.
- Del conocimiento directo de los problemas y demandas que formulen los presos así como de atender las quejas y peticiones respecto de clasificación, tratamiento o programa de intervención y darles traslado a la Junta de Tratamiento o al órgano competente en cada caso.

El personal dependiente.

Como ya sabemos, el artículo 165.2 del Reglamento Penitenciario alude a la posibilidad que se dispensa a la Administración penitenciaria para que pueda colaborar con personal dependiente en esas tareas de carácter laboral, formativo y tratamental, es decir interventivas, que la legislación le asigna especialmente a las Unidades Dependientes. De lo dicho se pueden extraer varias conclusiones.

Primero, que la intervención que desarrollan los Equipos de las Unidades Dependientes no es una función exclusiva de los mismos, es decir, la desarrollan de forma directa y preferente pero nada impide a la Administración penitenciaria intervenir con su propio personal. Así, dependiendo de las necesidades que fije la Administración y dependiendo del convenio de colaboración que se establezca entre ambas instituciones, puede incorporarse personal tanto de vigilancia, funcionarios de prisiones que realicen el turno de noche por ejemplo, como de intervención, funcionarios de prisiones del Cuerpo Técnico, pedagogos, por ejemplo, en el caso de Unidades Dependientes para madres con niños. En ambos casos, la potestad en la designación, como indica la Circular 17/1995, es del Director del Centro Penitenciario: “Igualmente (El Director) dispondrá la prestación del servicio en las mismas (Unidades Dependientes) por los funcionarios que corresponda (...)”

Segundo, que esa autonomía y capacidad de actuación que se presumía a priori en el funcionamiento de las Unidades Dependientes, no es tal en tanto la Administración penitenciaria, debido a esa posición jerárquica de la que hablábamos en párrafos anteriores, es órgano decisorio superior y principal.

2) En cuanto a la institución “no penitenciaria”.

Los órganos que interactúan respecto de la institución “no penitenciaria” no son iguales en todas las Unidades Dependientes, varían conforme a las normas de organización que éstas establezcan con la Administración penitenciaria. Aunque la variación en la estructura orgánica es una constante, generalmente se incluyen en la misma: El

Responsable o Director de la Unidad, el Equipo de intervención, los Monitores y los Voluntarios.

El Responsable o Director de la Unidad Dependiente.

El Responsable o Director de la Unidad Dependiente cumple principalmente dos funciones: la representativa y la evaluativa.

En cuanto a la *función representativa*, el Responsable de la Unidad es el principal interlocutor ante la Administración penitenciaria y representa a la institución no penitenciaria ante las autoridades y organismos en aquellos aspectos que no sean estrictamente penitenciarios. En cuanto a la *función evaluativa*, el Responsable de la Unidad forma parte de la Comisión Mixta de seguimiento que, como veremos más adelante, es la que periódicamente se encarga de valorar el funcionamiento y la gestión de la Unidad.

El Equipo de intervención.

Normalmente, y también así ocurre en los Centros Penitenciarios, el Equipo de Intervención es un equipo multidisciplinar formado por Psicólogos, Trabajadores sociales, Educadores sociales, Juristas y Pedagogos. Su número, dedicación y especialización, depende de los medios con los que cuenten estas “instituciones no penitenciarias”. De este modo, habrá Unidades que tengan verdaderos equipos multidisciplinarios especializados en la intervención, y otras cuyos equipos no lo estarán tanto.

Las funciones concretas que desempeñan cada uno de los miembros de estos Equipos, dependerán de lo establecido en las normas de organización que acuerde cada institución con la Administración penitenciaria. No obstante y a grandes rasgos, pueden señalarse entre otras:

- Desarrollo de terapias.
- Orientar y favorecer la integración laboral o académica de los presos.

- Tramitación y puesta al día de documentación, así como asesoramiento y gestión de recursos sociales tanto para los presos como para sus familias.
- Asesoramiento legal.
- Elaboración de Informes de evaluación y de Informes de evolución-seguimiento de cada preso, así como coordinación con los órganos competentes del Centro penitenciario al que la Unidad este adscrita.

Los Monitores.

Sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que le competen a la Administración penitenciaria, el control directo de las actividades y responsabilidades de cada preso, lo llevan a cabo los monitores de cada Unidad. Por ello, a esa labor de control le sigue la inmediata de coordinación y, ya sea mediante informes puntuales - debidos a cualquier eventualidad que pudiera acontecer, como incumplimiento de horario, falta de asistencia a su centro de estudio o de trabajo por ejemplo- o mediante informes periódicos de evaluación, los responsables del Centro penitenciario fiscalizan a los presos a ellas adscritos. En definitiva, ejercen el control sobre los presos como órgano decisorio superior y principal que son, no de forma directa, sino mediante un intermediario.

De este modo los monitores tienen generalmente asignadas tres funciones principales:

- Control y seguimiento de cada preso y de las actividades que realiza, es decir, cercionarse de las actividades que desarrolla y evaluarlas.
- Organización interna de la Unidad, es decir, hacer que se cumplan las normas de régimen interno, organizar actividades de ocio, y crear el ambiente adecuado en la Unidad para el desarrollo de la actividad que tenga adscrita.
- Coordinación con los Equipos de intervención de la propia Unidad.

Los Voluntarios.

Son personas ajenas al mundo penitenciario que desempeñan funciones de apoyo en el desarrollo de actividades principalmente de

ocio y fomento de relaciones sociales. Su función, por tanto, suele ser la de auxiliares de los monitores, supliéndoles incluso a veces, dadas las condiciones de trabajo en las que éstos desarrollan su labor, en algunas de sus funciones.

3) En cuanto a los órganos mixtos.

La Comisión Mixta de seguimiento.

El artículo 166.3 del Reglamento Penitenciario alude de manera expresa a aquellos órganos mixtos, -integrados por a Administración penitenciaria y la Institución no penitenciaria- y a su función principal de seguimiento del funcionamiento de la Unidad: “ Existirán igualmente unas normas de organización y seguimiento, en las que se recogerán, entre otros extremos (...) la composición de los órganos mixtos integrados por la Administración penitenciaria y la Institución correspondiente para el seguimiento del funcionamiento de la Unidad (...)”

Estos órganos mixtos suelen materializarse en lo que viene llamándose Comisión Mixta de Seguimiento. Normalmente, su composición y funcionamiento se determina en las normas de organización de cada Unidad, pero en general, suelen estar formadas por parte de la Institución no penitenciaria: por el Director o el Presidente y un miembro del Equipo de Intervención o un monitor, y por parte del Centro Penitenciario: por el Director, el Subdirector de Tratamiento y un miembro del Equipo Técnico. Entre otras funciones corresponde a la Comisión Mixta:

- Elaborar y modificar las normas que deben regir las Unidades Dependientes.
- Controlar, supervisar y evaluar los programas de intervención.
- Elaborar el informe anual de gestión que será elevado a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- Reunirse periódicamente.

f) *Funcionamiento.*

Antes de comenzar el desarrollo de este epígrafe es preciso hacer algunas puntualizaciones, básicamente porque hay una serie de factores que condicionan el funcionamiento de las Unidades Dependientes y que es preciso tener en cuenta desde el principio. Estos factores se aglutinan en tres: la monofuncionalidad, las normas de organización propias de cada Unidad y el número de presos que tienen adscritos.

La monofuncionalidad de las Unidades Dependientes frente a la plurifuncionalidad de los Centros de Inserción Social.

Como ya vimos, los Centros de Inserción Social cuentan, legislativamente respecto de su funcionamiento, con una particularidad, y es su plurifuncionalidad. Son establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento y ejecución de figuras tan dispares como las penas privativas de libertad en régimen abierto, las penas no privativas de libertad o los arrestos de fin de semana. Además, en ellos se desarrollan controles y seguimiento respecto de liberados condicionales, de los presos clasificados en tercer grado destinados a Unidades extrapenitenciarias, y de los presos clasificados en tercer grado destinados a Unidades Dependientes adscritos a los mismos. Es decir, respecto del régimen abierto, y más concretamente respecto del tercer grado, tienen la doble función de atender tanto a cuestiones tratamentales o de cumplimiento como a cuestiones regimentales o de control y seguimiento respecto de los presos a ellos adscritos.

Pues bien, *frente a la plurifuncionalidad de los Centros de Inserción Social, se encuentra la monofuncionalidad de las Unidades Dependientes.* En ellas sólo se lleva a cabo la ejecución de la pena privativa de libertad en cuanto al tercer grado, en la parte interventiva propiamente dicha, esto es, la ejecución del programa individualizado de tratamiento diseñado por el Centro penitenciario al que están adscritas. Partimos pues de la premisa de que con menos funciones, su funcionamiento será cuanto menos más ágil.

Las normas de organización propias de cada Unidad Dependiente.

Como ya sabemos, aunque la creación de las Unidades Dependientes se lleva a cabo por Orden Ministerial o resolución autonómica equivalente, generalmente su funcionamiento viene condicionado, no tanto por los acuerdos o convenios de colaboración que se establecen entre la Administración penitenciaria y las “Instituciones no penitenciarias” que las regentan, que son meros acuerdos marcos de actuación, sino más bien por las normas de organización propias de cada Unidad. Tales normas, en cuanto definen sus pautas de actuación y las funciones de los miembros que en ellas interactúan, serán propias de cada una y, dependiendo del perfil de los presos que tienen adscritos y de sus necesidades, establecerán su especificidad y condicionarán indudablemente su funcionamiento.

El número de presos adscritos.

El tercer factor que condiciona el funcionamiento de las Unidades Dependientes es sin duda el número de presos, siempre limitado, que tienen adscritos. Indudablemente, éste es uno de los principales argumentos que tienen a favor estas figuras. En tanto favorece y agiliza su funcionamiento, a menudo sirve este factor como elemento cuantitativo de comparación y evaluación con figuras como los Centros de Inserción Social. Pero no se trata aquí de establecer comparativas numéricas, sino de poner de manifiesto que el número limitado de presos está asociado más a la concepción de experiencias pilotos y de especificidad que legalmente tienen asignadas las Unidades Dependientes, que a una forma de ejecución consolidada.

El funcionamiento de una Unidad Dependiente se ajusta, según el artículo 166 del Reglamento Penitenciario, a dos tipos de disposiciones; las normas de funcionamiento interno y las normas de organización y seguimiento²⁷¹.

Las primeras recogen los derechos y obligaciones de los presos, y se puede decir que son normas del funcionamiento interno propio de cada Unidad, mientras que las segundas definen los objetivos y pautas de actuación de los dos principales interlocutores que actúan respecto de las

²⁷¹ Vid. artículo 166.2 y 166.3 del Reglamento Penitenciario del 96, respectivamente.

Unidad Dependientes, a saber, la Administración penitenciaria y la Institución “no penitenciaria”, por lo que puede afirmarse que son normas de organización y seguimiento respecto del funcionamiento de la Unidad. Distinguimos por tanto dos planos normativos, el interno y el externo. Vaya por delante que en ambos casos volvemos a ver como la Administración penitenciaria juega un papel preponderante como órgano de refrendo, ya que la autonomía de gestión que se le presumía a las Unidades Dependientes, parece cuanto menos relativa en tanto que en el plano interno la normativa ha de ser aprobada por el Consejo de Dirección del Centro Penitenciario, y en el plano externo por el Centro Directivo.

En el plano interno, la regulación normativa recoge las pautas de actuación dentro de la Unidad, es decir, han de existir unas llamémosles “normas de convivencia” que reflejen los derechos y deberes de cada preso y regulen el funcionamiento de la misma, o sea, los requisitos de permanencia, los horarios, las visitas, las comunicaciones y el régimen de permisos y salidas.

Generalmente, estas normas se entregan a cada preso cuando se incorpora a la Unidad y éste las acepta por escrito mediante compromiso de adhesión. Del mismo modo, a su llegada se procede a realizar la “Ficha de ingreso”, donde consta la información personal, social, familiar, psicológica y penitenciaria. También se rellena la “Ficha de actividades”, donde consta la información relativa a la actividad que desarrolle, académica o laboral, horarios, matrícula, contrato, lugar de trabajo, notas, etc. Ambas son la base de los “Informes de seguimiento y de evaluación” que se entregaran al Centro Penitenciario de referencia periódicamente. Es importante destacar que estos informes son preceptivos pero no son vinculantes. En consideración a ellos, la Administración penitenciaria decide lo pertinente respecto del asunto que se trate, un permiso de salida por ejemplo, pudiendo resolver incluso en contra de lo estimado por los profesionales que los realizan.

En el plano externo, la regulación normativa recoge las pautas de organización y seguimiento del funcionamiento de la Unidad. Así, respecto de la organización de la misma, encontramos lo relativo a:

- La dirección y supervisión de la misma y pautas concretas de actuación.
- La Comisión mixta de seguimiento, su composición, funciones y el régimen de reuniones.
- El personal adscrito a las Unidades, sus efectivos y turnos.

Y respecto al funcionamiento y al seguimiento, lo relativo a:

- Los criterios de selección de los presos.
- La elaboración del programa de tratamiento.
- El seguimiento de los presos y la comunicación de incidencias.

g) *Programas y actividades de actuación.*

Los programas de actuación y las actividades formativas, laborales e interventivas que se llevan a cabo en las Unidades Dependientes, a parte de que han de ser supervisados por el Centro penitenciario del cual dependen, están condicionados principalmente por dos factores: la especificidad de cada una de ellas y los recursos con los que cuenta.

Como indiqué en epígrafes anteriores, las Unidades Dependientes se categorizan atendiendo a tres criterios principales; por razón del sexo, por razón de la edad, y por razón de la actividad. Esta categorización ya implica en si misma una determinación de las actividades y programas a desarrollar, más tendentes al fomento del empleo y de la integración laboral en algunos casos, o al del ocio y las actividades formativas en otros.

Pero si bien es cierto que este tipo de centros se orientan al desarrollo de una labor de integración hacia el exterior, los programas de actuación también se llevan a cabo hacia el interior, de modo que dentro de cada Unidad y dependiendo de su especificidad, se desarrollan los que llamo *programas de socialización artificial primaria*²⁷², donde por

²⁷² Es sabido que la socialización de los individuos se produce en tres fases. La primaria se produce en la familia, que es donde en primera instancia se aprenden las normas de convivencia social. En las Unidades Dependientes esa socialización primaria yo la llamo "artificial" en tanto el terapeuta y el grupo de iguales (los presos) no forman una familia al uso, pero sí constituyen un núcleo férreo para la asunción de pautas y valores de actuación social. Sobre la socialización primaria Vid. TEZANOS, José Félix (1997): "La explicación sociológica: una introducción ala sociología" , Edit. UNED, Madrid, págs 340 y ss. Donde

medio de la asunción de la normativa interna, el grupo de iguales, - mediante el entrenamiento en habilidades sociales, técnicas de elevación de autoestima y de solución de conflictos-, fomenta el aprendizaje de nuevas pautas de comportamiento y normalización de las relaciones sociales, así como de la vida diaria.

No obstante, estos programas y actividades dependen de los medios con los que cuente cada Unidad Dependiente. Si son limitados o su distribución no es correcta, escatimando por ejemplo en la contratación de profesionales adecuados, se impedirá su ejecución de forma óptima.

h) *Algunos datos de interés: reincidencia y quebrantamiento de condena.*

Es sugerente, como punto de partida, hacernos eco de un estudio publicado en el año 2000²⁷³ que indica y demuestra que la tasa de

puede leerse: “Los grupos primarios cumplen importantes funciones sociales, aparte de las que les son propias y directas, desarrollando un conjunto de creencias, prácticas sociales, jergas específicas, sobreentendidos, costumbres y tradiciones comunes que tienden a reforzar la cohesión y la solidaridad interna en el grupo. La mayor parte de las investigaciones han demostrado que los grupos primarios son elementos fundamentales de socialización y de interiorización y refuerzo de los patrones culturales, a la vez que constituyen un ámbito privilegiado para el desenvolvimiento de las motivaciones personales y para la creación de la conducta. Desde las investigaciones de Elton Mayo, se sabe por ejemplo, que el ambiente existente en el grupo es uno de los factores más importantes de motivación en el trabajo, y que las distribuciones de las "recompensas" y los "castigos" en los grupos influyen poderosamente en la orientación del comportamiento de los individuos. Los grupos primarios, cumplen funciones sociales fundamentales en la socialización de los individuos, en su control social, en el estímulo para la eficacia y la emulación en el trabajo y en otras tareas sociales.”

“Los grupos primarios son vistos como el mejor marco de religamiento social, de comunicación humana y de practica de la solidaridad, que hace posible un mayor equilibrio psico-social y afectivo de las personas y que permite un ajuste y una integración social general más satisfactoria en los grupos primarios, los individuos pueden desarrollar prácticas sociales, orientar conductas y trabar relaciones gratificantes y eficazmente productivas con sus semejantes. Esta clase de relaciones permite compensar muchos de los sinsabores, frustraciones, disfunciones e incomunicaciones propias de las grandes organizaciones sociales, aliviando un sinfín de tensiones y facilitando la resolución de muchos problemas generados por su dinámica social.”

²⁷³ DEL CAÑO, Maximino y DOMINGUEZ José María (2000): “Percepción del clima social en centros penitenciarios” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 248, Edit. Ministerio del Interior, pág. 45 y ss. Vid. también al respecto CENTRAL PENITENCIARIA DE OBSERVACIÓN (2001): *Estudios e investigaciones de la Central Penitenciaria de*

reincidencia disminuye paulatinamente al acercarse a formas de cumplimiento más dulcificadas. Según los datos de que dispongo, que aunque evidentemente no puedan generalizarse son altamente significativos, en la Unidad Dependiente de Jaén que gestiona Cruz Roja Española, en un estudio realizado a lo largo de 8 años, de 1991 a 1999, la tasa de reincidencia se cifra alrededor de un 6%²⁷⁴. Del mismo modo, en la Unidad Dependiente de hombres que gestiona la O.N.G. Horizontes Abiertos en Madrid, en otro estudio realizado esta vez, a lo largo de 5 años, de 1994 a 1999, la tasa de reincidencia se cifra en alrededor de un 3%²⁷⁵. En el mismo periodo en el Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia el índice de reincidencia se cifra en un 9.31%²⁷⁶.

Las cifras quedan muy lejos del 37.9% de promedio que establecieron Redondo, Funes y Luque²⁷⁷, en un estudio sobre la reincidencia llevado a cabo en el año 1994, y sobre la base de una muestra de 485 presos que habían cumplido penas privativas de libertad en prisiones al uso. En el mismo estudio se recalca también la idea de que aquellos presos que, aún habiendo iniciado su condena en régimen ordinario, terminaron el cumplimiento de la misma en régimen abierto o en libertad condicional, sólo reincidieron en un 16%.

Pero hay otros datos más, en el periodo 93/94, inicio de su andadura, en el Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid, se produjeron 38 quebrantamientos de condena respecto de los

Observación, Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid. En la página 274 puede leerse: “todas las medidas que influyen en unas condiciones más suaves de cumplimiento como: reducciones de condena, participación en actividades y programas de tratamiento, permisos de salida, etc, resultan ser causa de una menor reincidencia, lo que resulta esperanzador, ya que, nuestra legislación contempla esas actuaciones y pueden ser el instrumento adecuado para reducir la reincidencia en el delito”.

²⁷⁴ I Congreso Europeo de Derecho Penitenciario, X Jornadas Penitenciarias de Andalucía”, 9-12 de marzo de 2000, Tomo II, Edit. Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén, pág 386

²⁷⁵ Vid. “*Memorias anuales de actuación. Unidad Dependiente para estudiantes universitarios de la O.N.G. Horizontes Abiertos*”, op., cit., 1999, pág. 22 y ss.

²⁷⁶ Vid. “*Torre Espioca. Centro de Inserción Social. Resumen de la Memoria. Septiembre 1993-2001*”, op., cit., 2001, pág 6.

²⁷⁷ Vid. REDONDO, S. FUNES, J. Y LUQUE, E (1994): *Justicia Penal y reincidencia*, Barcelona, Edit. Fundación Jaime Criáis, pág. 189 y ss.

aproximadamente 300 presos clasificados en tercer grado²⁷⁸, es decir, un índice del 12.6%.

Respecto de las Unidades Dependientes este índice fue notablemente inferior. En la Unidad Dependiente de Jaén, de una media de 120 presos adscritos desde el periodo 91/99, el porcentaje de quebrantamiento de condenas fue de un índice cero y en la Unidad Dependiente de Madrid en el periodo 94/99 con 22 presos adscritos, la mayoría con perfiles delincuenciales de los clasificados como “peligrosos”, sólo se produjo un quebrantamiento de condena. Datos muy alentadores, sin duda, aún teniendo en cuenta las particularidades y especificidades de este tipo de Centros.

3.1. *La problemática de las Unidades Dependientes hoy en día.*

Una vez analizadas las características y particularidades de las Unidades Dependientes, y vistas las ventajas que aparentemente suponen respecto de la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio social abierto, no cabe duda de que son figuras cuya aplicación también plantea inconvenientes y problemas que es preciso analizar detalladamente. Este epígrafe está destinado a ello y, de la misma manera, requiere de una profundización en el estado de la cuestión que habrá de basarse en los siguientes puntos:

a) Financiación.

Hemos visto como las Unidades Dependientes, precisamente por esa especial naturaleza jurídica que poseen, mitad pública -ya que están adscritas a la Administración penitenciaria- y mitad privada -ya que están gestionadas por asociaciones u organizaciones no penitenciarias-, llevan aparejado un complejo sistema de financiación que podríamos definir como de “multifinanciación” y que acarrea numerosos problemas.

Digo que se puede definir como “multifinanciación” porque su financiación procede de varios canales. *El canal público*, que a su vez se

²⁷⁸ Vid REJAS RODRIGUEZ, Santos (1994): *op. cit.*, pág. 252.

vertebra en dos: por una parte la Administración penitenciaria paga la parte alícuota de cada preso adscrito a la Unidad Dependiente y, por otra, las Administraciones, bien sea a nivel Municipal, Autonómico, Estatal o Europeo, ofrecen subvenciones como forma de financiar proyectos sociales de ayuda a estos colectivos específicos. *El canal privado*, que se traduce en las aportaciones particulares, bien sean de personas físicas o jurídicas, que periódica o puntualmente lleven a cabo.

Y digo que la que venimos llamando “multifinanciación” puede acarrear numerosos problemas, primero porque al estar las Unidades Dependientes financiadas por el Sector Público, han de plegarse en numerosas ocasiones a las directrices que éste marca perdiendo su capacidad de actuación, de denuncia o provocando una creciente instrumentalización política. Y en segundo lugar porque la procedencia, no siempre continua de los recursos, puede poner en peligro la continuidad o la calidad de los servicios que prestan²⁷⁹.

Pero es que aún se plantean algunos problemas más. A veces se cuestiona el que estas asociaciones “no penitenciarias”, a las que llamamos entidades no lucrativas, lo sean de verdad²⁸⁰. Además, como manejan fondos públicos, han de estar sometidas a un exhaustivo control y transparencia, que ahora se comienza a exigir, pero que no ha sido una constante en años pretéritos²⁸¹.

²⁷⁹ Vid. “Más de 300 O.N.Gs. “autocritican” su falta de democracia interna y reconocen el peligro que supone depender de las subvenciones” en “El Mundo”, jueves 4 de julio de 2002. Vid. también VV.AA. (2002): *El Tercer Sector visto desde dentro*, Edit. Fundación Esplai, Madrid.

²⁸⁰ Vid. www.casaencantada.org/presos/novas/menps1.htm. Donde puede leerse a propósito de la concesión de la gestión de un Centro para menores a una Organización No Gubernamental que: “La diputada regional del PSOE Elena Vázquez discrepa: No estamos de acuerdo con la política del Gobierno autonómico de adjudicar la gestión de los centros donde se aplica esta ley a entidades que se anuncian como carentes de lucro y que, en realidad, proceden de holdings”.

²⁸¹ Vid. VV.AA (2001): *La transparencia de la solidaridad*, Edit. Librería de la Comunidad de Madrid, Madrid. Vid. también “Bomberos a la fuerza” en “El País”, domingo 7 de julio de 2002.

b) Los profesionales y su formación.

El peligro que supone depender de la financiación pública, además de redundar en la continuidad y calidad del servicio que prestan, pues los profesionales para hacerse especialistas necesitan cierta continuidad en el tiempo, redundando indudablemente en la calidad del mismo. De éste modo, y en numerosas ocasiones, la sustitución de profesionales por voluntarios, a los que nada se les puede exigir porque no reciben ninguna contraprestación económica por su trabajo, la falta de personal especializado, o la baja cuantía de los sueldos que éstos reciben, así como las condiciones en las cuales realizan su trabajo, suelen ser características usuales²⁸². Lo veremos más adelante.

c) Las Unidades Dependientes como “experiencias piloto” dentro del sistema de ejecución de penas.

Como ya hemos visto, la concepción de especificidad que legalmente se asigna a las Unidades Dependientes en tanto formas especiales de ejecución, tiene claras consecuencias en la praxis, sobre todo en la limitación que Administrativamente se hace de su uso, a perfiles muy concretos dentro del colectivo de presos clasificados en tercer grado, me refiero a las mujeres y más concretamente a las madres, y en número escaso de usuarios adscritos. Por ello, no han supuesto una respuesta al problema del tercer grado en general, sino a un concreto sector del mismo. Su funcionamiento, por tanto, ha quedado relegado a meras experiencias piloto.

²⁸² A este respecto Vid. SAJARDO MORENO, Antonia (1995): “La colaboración entre el Sector público y el Sector de entidades no lucrativas,: posibilidades y límites de la oferta mixta de bienestar social” en *Quaderns de Treball*, Edit. Universitat de Valencia, págs. 21 y ss., dónde puede leerse que: “Las entidades No Lucrativas son capaces de efectuar contrataciones laborales a menor coste, en muchos casos porque incorporan individuos situados en los márgenes del mercado laboral, o porque el Sector Público está impelido a respetar estrictamente las regulaciones laborales, mientras que las Entidades No Lucrativas pueden eludirlas más fácilmente, o porque el trabajo en las Entidades No Lucrativas proporciona una recompensa psicológica que no se encuentra en los demás sectores, recompensa que se traduce en una menor compensación monetaria”.

d) Las unidades Dependientes no tienen autonomía propia ni plena capacidad de decisión.

Es por ello que, como hemos visto, su margen de maniobra en la actuación para con los presos es relativa. Eso sin pensar en que las “organizaciones no penitenciarias” que las dirigen, precisamente por lo que ya apuntamos más arriba, cada vez se pliegan más a los intereses de la Administración y a las directrices que ésta marca.

e) Las Unidades Dependientes son establecimientos abiertos concertados.

Debido a la “especial” naturaleza jurídica que poseen, mitad pública y mitad privada, las Unidades Dependientes han de considerarse como establecimientos abiertos concertados. Ya he aludido a la condición de experiencias pilotos que ostentan, lo que, unido a la necesidad de creación de nuevos centros abiertos insertos en el medio social abierto, hará que su situación se replantee. Por ello, en años venideros es posible que sufran, como el resto de establecimientos abiertos, una transformación importante, pero de ello me ocuparé en los capítulos siguientes.

f) Sobre la “dificultad” para encontrar perfiles adecuados. El uso extensivo de los medios electromagnéticos de control.

Esa “dificultad”, a la que con frecuencia alude la Administración penitenciaria, de encontrar perfiles adecuados que se adapten a los requisitos para ingresar en las Unidades Dependientes, así como el uso extensivo que en años venideros tendrán los medios telemáticos de control, hará que las Unidades Dependientes vean restringido el número de presos adscritos. Todo ello, las causas y sus consecuencias, será objeto de análisis detallado en el último capítulo, sirva esto ahora como apunte.

Analizadas las principales características y particularidades de las Unidades Dependientes, y teniendo en cuenta que su gestión corresponde a esas “entidades no penitenciarias” de las que vengo hablando, queda sin embargo un tema pendiente. El que resulta de la relaciones que, respecto de la ejecución penal en el ámbito penitenciario, tienen lugar

entre la Administración penitenciaria, y aquellas asociaciones u organizaciones sin ánimo de lucro especializadas en la inserción de presos que interactúan con ella. Es un tema que considero de gran trascendencia para el desarrollo de esta investigación, precisamente por ello, será objeto de análisis detallado en el capítulo que se presenta a continuación.

CAPITULO III. LA COLABORACIÓN INTERSECTORIAL EN LA EJECUCIÓN PENAL. ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA INTERVENCIÓN DEL TERCER SECTOR. PARTICULARIDADES RESPECTO DEL RÉGIMEN ABIERTO Y EL MEDIO SOCIAL ABIERTO: LA COEJECUCIÓN.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

A lo largo de este trabajo he aludido en numerosas ocasiones a la “curiosa imbricación” que se establece entre el Primer Sector, la Administración penitenciaria, y el Tercero, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales y demás entidades sin animo de lucro especializadas en la resocialización de presos, en materia de ejecución penal. Precisamente por ello, y debido a esa relación de colaboración que surge al respecto, aparece lo que podríamos llamar, *hibridación intersectorial*. O lo que es lo mismo, la interrelación que aflora entre estos sectores, cuando el artículo 69.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria afirma que: “A los fines de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de los presos”. De ahí nace también lo que, en capítulos anteriores, apunté con el nombre de *principio de colaboración intersectorial*, que es, por ende, el que resulta del auxilio o apoyo institucional que presta en la inserción social de los presos el Tercer Sector al Primero.

En la medida en que esa hibridación intersectorial afecta al régimen abierto y al medio social abierto, el principio de colaboración intersectorial se desdobra en el “*principio de coejecución*”, ya que estos colectivos o entidades sin animo de lucro. no sólo apoyan institucionalmente a la Administración penitenciaria sino que se convierten en coejecutores de la pena privativa de libertad junto con la misma. El artículo 165.2 del Reglamento Penitenciario de 1996 así lo expresa al hablar de las Unidades Dependientes: “Los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que en ellas

reciben los internos son gestionados de forma directa y preferentemente por asociaciones u organismos no penitenciarios (...)"

Esta situación suscita cuanto menos ciertas e interesantes reflexiones, no sólo a la hora de valorar el verdadero papel que la legislación asigna a los colectivos no penitenciarios en su función de colaboración con la Administración penitenciaria, sino, más concretamente, ver si la actuación coejecutorial de la que vengo hablando es tal.

Además, también es interesante saber si, en este estado de cosas, esa coejecución es una puerta abierta al desarrollo de una política penitenciaria tendente a la participación de estos colectivos de manera prioritaria, en detrimento del papel de la Administración penitenciaria, o por qué no, de su posible exclusividad en la ejecución de las penas privativas de libertad en el régimen abierto. Todo ello, además de otras tantas cuestiones de interés, será objeto de análisis detallado en el capítulo que ahora comienza.

2.LA COLABORACIÓN INTERSECTORIAL EN LA EJECUCIÓN PENAL. ASPECTOS FUNDAMENTALES.

Tratar de llevar a cabo un análisis exhaustivo de los pormenores y la incidencia de la colaboración intersectorial en la ejecución penal, sería una tarea demasiado extensa respecto de los fines que pretende el presente trabajo, además, el profundizar en la colaboración intersectorial respecto de la ejecución penal en general, aunque resulte un tema interesante, no es su objetivo. De este modo, el desarrollo del siguiente epígrafe, sirva como aviso al lector, tendrá lugar sucintamente y a modo de introducción respecto de la problemática del régimen abierto en el medio social abierto, que es a lo que se circunscribe el tema objeto de estudio.

a) *Constitución Española.* El artículo 9.2 de la Constitución Española, afirma genéricamente que: "Corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social",

b) *Ley Orgánica General Penitenciaria*. En artículo 69.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, como sabemos, se reclama la colaboración y participación de los ciudadanos, y de instituciones o asociaciones públicas o privadas en la resocialización de los presos.

c) *Reglamento Penitenciario*. En el preámbulo del Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, se recoge la necesidad de la: “apertura de las prisiones a la sociedad, que formula crecientes demandas de participación y se implica, cada vez más en la actividad penitenciaria, para potenciar la acción de la Administración con los recursos existentes en la sociedad y para fortalecer los vínculos entre los delincuentes y sus familias y la comunidad, en línea con las conclusiones de las Naciones Unidas en su reunión de Tokio de diciembre de 1990”. El Reglamento Penitenciario, como a continuación se relata en el preámbulo, “no sólo contiene un variado elenco de contactos con el exterior (...), sino que favorece decididamente la colaboración de entidades públicas o privadas dedicadas a la asistencia de los presos”.

Se nos presenta, de este modo, el marco legal que fundamenta el principio de colaboración intersectorial del que vengo hablando.

Lo primero que cabría analizar al respecto de esta colaboración, es el porqué de la necesidad de la Administración penitenciaria en contar con otros entes colaboradores. Una primera respuesta podemos encontrarla en el razonamiento que afirma que es la Sociedad la que demanda la participación en la actividad penitenciaria, o en el que afirma que a través de los recursos que existen en la misma, se refuerza la acción de la Administración penitenciaria. En definitiva en entender la prisión, o en general la cuestión penitenciaria, como una cuestión social.

Es cierto que frente al planteamiento preconstitucional de lo penitenciario como algo “exclusivamente jurisdiccional”, la idea de lo penitenciario como “cuestión social” ha de entenderse “en” y “desde” la comunidad social donde esta ubicada la prisión, es decir, que existe una evidente interrelación entre la prisión y la comunidad social que tiende a

romper el binomio que identifica la privación de libertad con el aislamiento del medio en el que viven los presos²⁸³.

Sin embargo creo que la razón de peso, sin dejar de lado la importancia que supone concebir la prisión como cuestión social, se encuentra en los objetivos que la Ley Orgánica General Penitenciaria le encomienda a las Instituciones Penitenciarias. El artículo primero, establece que: “Las Instituciones Penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como a la retención y custodia de los detenidos, presos y penados. Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados”.

Todos estos fines tienen un contenido demasiado amplio para que la Administración penitenciaria, con los medios que cuenta en la actualidad, pueda abarcar tan vasta tarea, de modo que, sólo es posible llevarla a cabo si se consigue la implicación de otros agentes u organismos.

Por ello, y aprovechando el auge del voluntariado acaecido en los últimos años, se han tenido especialmente en cuenta las acciones que pudieran llevar a cabo las Organizaciones No Gubernamentales. De esta manera, estas organizaciones adquieren un carácter predominante en la colaboración con la Administración penitenciaria, y así queda reflejado en el Título II, Capítulo VII del Reglamento Penitenciario cuando habla de la colaboración y participación de las mismas en el acontecer penitenciario. Dada la importancia del papel que juegan²⁸⁴, es menester conocer jurídicamente de qué manera se articulan y cuál es su función.

Esa articulación jurídica viene dada a través de la Ley 6/1996 de 15 de enero, más conocida como Ley del voluntariado. Ya en su Exposición

²⁸³ Vid. al respecto ARNANZ VILLALTA, Enrique (1988): “El papel de los colectivos no penitenciarios en la dinámica sociocultural del Centro” en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 240, pág. 54. En la misma revista, BONAL FALGAS, Raimon (1988): “La comunidad y el régimen abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, págs. 109 y ss.

²⁸⁴ Vid., al respecto, BERISTAIN IPIÑA, Antonio (1988): “Relaciones entre los privados de libertad y el mundo exterior (El voluntariado)” en *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto de Criminología*, número extraordinario, enero, págs. 29 y ss.

de Motivos, se apuntan algunas de las cuestiones a las que vengo aludiendo. Así, puede leerse que:

“El moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y Sociedad. El Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y éstos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan. La conciencia creciente de esa responsabilidad social ha llevado a que los ciudadanos, a veces individualmente, pero sobre todo, por medio de organizaciones basadas en la solidaridad y el altruismo, desempeñen un papel cada vez más importante en el diseño y ejecución de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general y especialmente a la erradicación de situaciones de marginación y a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna. Una manifestación fundamental de esta iniciativa social la constituye el voluntariado, expresión de solidaridad desde la libertad y el altruismo. La actuación voluntaria se ha convertido hoy en día en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social y, como consecuencia de ello, reclama un papel más activo que se traduce de mayor participación en el diseño y ejecución de políticas públicas sociales. Esa participación, por otro lado, es la que reconoce expresamente nuestra Constitución a los ciudadanos y a los grupos en que éstos se integran, en el artículo 9.2 y la que, en razón del mismo artículo, están obligados a promover, impulsar y proteger los poderes públicos”.

Es por tanto el voluntariado, el encargado de llevar a cabo tan bienintencionada tarea. Sin embargo, su labor no se concibe como acción individual aislada y esporádica, sino que se reconduce hacia aquellas organizaciones públicas o privadas que cumplan una serie de requisitos²⁸⁵. Además de ello, la acción voluntaria queda deslindada de

²⁸⁵ Dice la exposición de motivos en el número 3 que: “La Ley del Voluntariado contempla únicamente aquella actividad que se realiza a través de una organización pública o privada (...). En consecuencia, cualquier organización, pública o privada, que cumpla los requisitos señalados en la Ley (carecer de ánimo de lucro, estar legalmente constituida, tener personalidad jurídica propia y realizar programas en el marco de actividades de interés

cualquier prestación de servicios retribuida, ya sea civil, laboral funcionaria o mercantil, y en ningún caso debería sustituir al trabajo remunerado²⁸⁶.

Aparecen por tanto las Organizaciones No Gubernamentales - circunscritas en el ámbito asistencial, de servicios sociales, educativas, culturales, deportivas y sanitarias entre otras- en un contexto teórico delimitado y definido, pero con una responsabilidad en la práctica que, como veremos, no lo está tanto. En cualquier caso, aquí encontramos el marco jurídico que da cobertura a esas Organizaciones No Gubernamentales a las que alude el Reglamento Penitenciario

El capítulo VII, del Título II, intitulado “De la participación y colaboración de las Organizaciones no gubernamentales” y, en concreto, el artículo 62 del Reglamento Penitenciario, que se refiere a las Entidades colaboradoras, será ahora objeto de análisis. Pero con una particularidad importante, y es que como ya apuntaba la Instrucción 3/98 de 13 de enero²⁸⁷, posteriormente modificada por la Instrucción 5/2000 de 8 de marzo²⁸⁸, aunque vigente en éste aspecto se describe el

general que la propia Ley menciona) puede contar con la colaboración de voluntarios, quedando entonces sometida, respecto de ellos, al régimen jurídico establecido en la Ley”.

²⁸⁶ El artículo 3 de la Ley 6/1996 expresa que: “1.- A los efectos de la presente Ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcional, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos:

- a) Que tenga carácter altruista y solidario.
- b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico.
- c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho de reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione.
- d) Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos.

2. Quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad.

3. La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso, sustituir al trabajo retribuido.

²⁸⁷ Vid. *Circulares e Instrucciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias*, 1998, Madrid, Edit. Ministerio del Interior, págs. 5 y ss.

²⁸⁸ Vid. *Circulares e Instrucciones de Instituciones Penitenciarias*, 2000, Madrid, Edit. Ministerio del Interior, págs. 41 y ss.

procedimiento y requisitos que regulan las actuaciones de estas organizaciones “en” los Centros penitenciarios, es decir, “dentro” de los mismos. La apreciación que ahora carece de importancia, la tiene y mucha, pero será analizada en epígrafes subsiguientes.

1. La entrega de documentación.

Por lo que ahora nos compete, y según el artículo 62 del Reglamento Penitenciario del 96²⁸⁹, las instituciones y asociaciones de voluntariado que vayan a colaborar con la Administración en el medio penitenciario, habrán de presentar una solicitud de colaboración en aquel o aquellos Centros penitenciarios donde hayan de realizar su labor, debiendo adjuntar, además de ello, el llamado programa interventivo que tengan previsto llevar a cabo.

Dicho programa habrá de contener:

- 1) El objeto del programa que se ha de desarrollar.
- 2) El tiempo de duración estimado del mismo, incluyendo por tanto, el calendario y el horario.
- 3) El colectivo de presos al que vaya dirigido.
- 4) La relación e identificación de los voluntarios que en él participen. La identificación se llevará a cabo mediante documento de media filiación y fotografía tamaño carné)
- 5) Los medios, tanto materiales como personales que se hayan de utilizar.
- 6) Coste económico del proyecto y medios de financiación del mismo.
- 7) Indicadores y parámetros de evaluación del impacto y de los resultados del mismo.
- 8) Acreditar el cumplimiento según lo previsto en la Ley 6/96 del voluntariado en el artículo 8.2.b sobre cobertura de riesgos, donde se especifica que se ha de: “acreditar la suscripción de una póliza de

²⁸⁹ Dice el artículo 62.1 que: “Las instituciones y asociaciones públicas y privadas dedicadas a la asistencia de los presos deberán presentar, para su aprobación por el Centro Directivo, la correspondiente solicitud de colaboración junto con el programa concreto de intervención penitenciaria que deseen desarrollar, en el que deberán constar expresamente los objetivos a alcanzar, su duración temporal, el colectivo de presos objeto de la intervención, la relación nominativa del voluntariado que vaya a participar en la ejecución del programa, así como los medios materiales, y en su caso personales a utilizar y los indicadores y parámetros de evaluación del impacto y de los resultados del programa”.

seguro, adecuada a las características y circunstancias de la actividad desarrollada por los voluntarios, que les cubra de los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, con las características y por los capitales asegurados que se establezcan reglamentariamente”. Se habrá de tener en cuenta también que según el artículo de la citada Ley respecto a la “Responsabilidad extracontractual frente a terceros” las organizaciones responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados por los voluntarios como consecuencia de sus actividades.

- 9) Se adquiere el compromiso de devolución de la credencial a requerimiento de la Administración penitenciaria.

2. Emisión de informes.

Este programa habrá de presentarse a la Dirección del Centro. Será la Junta de Tratamiento, la que en un plazo de 15 días desde la presentación del mismo, lo valore y emita informe. Durante ese plazo de tiempo, el Subdirector de Seguridad remitirá a la Coordinación de Seguridad un fax sobre la identificación de los voluntarios solicitando informe sobre los mismos.

En los 15 días posteriores a la emisión del informe por la Junta de Tratamiento, se ha de remitir al Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias la siguiente documentación:

- a) El programa presentado por la asociación o institución.
- b) El informe de la Junta de Tratamiento con el Vº Bº del Director.
- c) Las Fichas de Identificación de la asociación y de los voluntarios que colaboren en la ejecución del mismo.
- d) La petición de autorización de la intervención.
- e) Fotocopia del Informe emitido por la Coordinación de Seguridad respecto de los voluntarios. Informe que será solicitado anualmente, para los voluntarios que hayan de participar en el programa con independencia de que se haya solicitado en años anteriores.

3. Aprobación de los programas.

Una vez que el Organismo Autónomo recibe la documentación, se procede al estudio de los informe remitidos y, aprobados los programas, se procede a anotar en el Registro Especial de entidades colaboradoras a la asociación junto con los voluntarios y a comunicárselo al Centro penitenciario²⁹⁰.

4. Al finalizar el programa de intervención.

Cuando finaliza el programa de intervención, la asociación ha de presentar a la Junta de Tratamiento la evaluación del impacto y resultados del programa propuesto inicialmente, ese informe junto con el informe de valoración de la Junta, será emitido por el Director al Centro Directivo²⁹¹. Del mismo modo, al finalizar cada año, la Junta de Tratamiento emitirá informe de evaluación de todos los programas desarrollados por las distintas asociaciones.

Una vez analizado el contexto teórico del procedimiento y requisitos que regulan las actuaciones de las organizaciones en los Centros penitenciarios, surgen otras cuestiones: ¿cuál ha de ser el verdadero papel de estos colectivos en la práctica?, ¿y el de la Administración penitenciaria?

Precisamente porque la labor de estas asociaciones está legislativamente pautada y sometida a férreos requisitos, que a veces sirven a la Administración para discriminar la actuación de algunas de ellas dentro de los Centros penitenciarios, la función de cooperación que

²⁹⁰ Dice el artículo 62.2: “Aprobada la solicitud y el programa de colaboración por el Centro Directivo, previo informe de la Junta de Tratamiento del Centro penitenciario correspondiente, la institución o asociación colaboradora deberá inscribirse, para poder actuar, en el registro Especial de Entidades Colaboradoras gestionado por el Centro Directivo, sin perjuicio, en su caso, de su previa constitución e inscripción en el Registro Público de Asociaciones correspondiente. La inscripción en el Registro Especial tendrá carácter meramente declarativo”.

²⁹¹ El artículo 62.3 señal que: “Finalizada la ejecución del programa de colaboración, la institución o asociación colaboradora elaborará un estudio de evaluación de impacto y resultados del programa que, junto con el informe de la Junta de Tratamiento del Establecimiento, se remitirán por el Director al Centro Directivo.”

les es asignada se circunscribe a unos parámetros concretos, en tanto el papel que desempeñan ha de ser estrictamente técnico. Así, se trata de que ese trabajo se integre en el marco sociocultural, educativo y de tratamiento que tenga diseñado el Centro. El artículo 111.3 del Reglamento Penitenciario del 96, habla por ejemplo, de la posibilidad de que las asociaciones colaboren con las tareas que llevan a cabo las Juntas de Tratamiento y los Equipos Técnicos²⁹².

En cualquier caso, el papel colaborador de estos colectivos no ha de materializarse, como ocurre a veces, en ser meros ejecutores de los mandatos de los profesionales penitenciarios, o en estar con los presos a unas horas determinadas, normalmente las tardes, las fiestas y los fines de semana cuando los Educadores no están o son insuficientes. No hay que olvidar que el voluntario no puede suplir al del trabajador remunerado, sino que su papel es el de realizar conjuntamente el programa sociocultural del Centro, formando parte del Equipo base, y ha de llevar a cabo el seguimiento y evaluación del proceso sociocultural como técnico de unas iniciativas previstas y consensuadas por todos.

A eso es a lo que se circunscribe la colaboración, y así ha de ser entendido por los funcionarios y profesionales penitenciarios²⁹³.

²⁹² El artículo 111 del Reglamento Penitenciario de 1996 explica: “1.- Las tareas de observación, clasificación y tratamiento penitenciario las realizarán las Juntas de Tratamiento y sus decisiones serán ejecutadas por los Equipos Técnicos, cuya composición y funciones se determinan en la Sección 2ª del Capítulo II del Título XI de este Reglamento. 2.- Para la adecuada ejecución de estas actividades por los Equipos Técnicos se contará con la colaboración del resto de los profesionales del ámbito penitenciario. A tal fin, la Administración Penitenciaria desarrollará modelos de gestión que incentiven la participación de todos los empleados públicos para lograr programas de tratamiento eficaces. 3.- Se facilitará la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas”.

²⁹³ El artículo 111 del Reglamento Penitenciario de 1996 explica: “1.- Las tareas de observación, clasificación y tratamiento penitenciario las realizarán las Juntas de Tratamiento y sus decisiones serán ejecutadas por los Equipos Técnicos, cuya composición y funciones se determinan en la Sección 2ª del Capítulo II del Título XI de este Reglamento. 2.- Para la adecuada ejecución de estas actividades por los Equipos Técnicos se contará con la colaboración del resto de los profesionales del ámbito penitenciario. A tal fin, la Administración Penitenciaria desarrollará modelos de gestión que incentiven la participación de todos los empleados públicos para lograr programas de tratamiento eficaces. 3.- Se facilitará la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas”.

Por tanto, *la concepción de la prisión, y en general de lo penitenciario, como cuestión social de la que deriva el principio de colaboración intersectorial, se centra en la labor de complemento que llevan a cabo estas asociaciones respecto a la de reinserción que legalmente le atribuye la legislación a la Administración penitenciaria.* Sobre ello hay numerosos ejemplos en el Reglamento Penitenciario, como el artículo 17.6 respecto de las Unidades de Madres²⁹⁴, o el artículo 114 respecto a las salidas programadas²⁹⁵. En lo que no se ha reparado en la práctica, es que esa concepción de lo penitenciario como cuestión social exige también que la Administración colabore como sujeto activo en las iniciativas socioculturales, es decir, que en sus relaciones con las organizaciones e instituciones ofrezca contrapartidas²⁹⁶.

Porque el principio de colaboración intersectorial exige de una relación bilateral en la que el Tercer sector colabore con el primero, pero

²⁹⁴ Dice el artículo 17.6 del Reglamento Penitenciario de 1996 que “La Administración Penitenciaria fomentará la colaboración y participación de las instituciones públicas y privadas de asistencia al menor en las unidades de madres o en las unidades dependientes creadas a tal efecto para internas clasificadas en tercer grado que tengan en su compañía hijos menores de tres años. A tal fin, celebrará los convenios precisos para potenciar al máximo el desarrollo de la relación materno-filial y de la formación de la personalidad de los niños.”

²⁹⁵ En el artículo 114 del Reglamento Penitenciario de 1996 puede leerse: “1.- Para la realización de actividades específicas de tratamiento podrán organizarse salidas programadas destinadas a aquellos internos que ofrezcan garantías de hacer uso correcto y adecuado de las mismas. 2.- En todo caso, los internos serán acompañados por personal del Centro penitenciario o de otras instituciones o por voluntarios que habitualmente realicen actividades relacionadas con el tratamiento de los presos.”

²⁹⁶ Entre otras iniciativas según ARNANZ VILLALTA, Enrique (1988): *op., cit.*, pág. 57, “Nuestros Centros pueden y deben, por ejemplo, participar en las Comisiones Municipales de prevención, nuestros Centros Penitenciarios pueden institucionalizar su colaboración con los Servicios Sociales Básicos de su zona o su comarca y participar en programas sociales; nuestros Centros Penitenciarios deben integrarse –por lo menos muchos de ellos- como miembros activos en los Consejos de Juventud; nuestros Centros Penitenciarios, y muchos de sus profesionales, que conocen mejor que nadie el tema de la marginación, delincuencia y droga..., pueden colaborar en programas de información y mentalización e intervención sobre éstos temas; algunos de nuestros Centros Penitenciarios pueden abrir las puertas de sus fabulosos equipamientos ocupacionales, socioculturales, de Formación Profesional, para que puedan ser utilizados por el pueblo, la comarca o la ciudad donde están ubicados como Escuela de Formación Profesional comarcal, Centro homologado del INEM para la zona”

éste no puede únicamente conformarse con solicitar sus recursos, con ser simplemente el sujeto pasivo. Sobre todo, dadas las limitaciones con las que actúa ese Tercer sector.²⁹⁷

2.1. *La colaboración intersectorial respecto del régimen abierto.*

Como vengo hablando de la colaboración intersectorial habiendo aclarado previamente que su análisis se circunscribe a la actuación de las asociaciones en los Centros penitenciarios, es decir, dentro de los mismos, dado que el presente trabajo se circunscribe al ámbito del régimen abierto, es conveniente especificar que este epígrafe está dedicado a la actuación de estos colectivos en cuanto al régimen de semilibertad, es decir, aquel que está ligado al régimen abierto respecto de los establecimientos *penitenciarios* abiertos (Centros de Integración Social). De la colaboración intersectorial respecto del régimen abierto y la libertad vigilada, la que se aplica respecto de los establecimientos abiertos *no penitenciarios* (Unidades Dependientes), me ocuparé, dado que por su importancia merece un análisis más detallado, en el siguiente epígrafe.

Si como afirmé anteriormente, existe una evidente interrelación entre la prisión y la comunidad social que tiende a romper el binomio que identifica la privación de libertad con el aislamiento del medio en el que viven los presos, dónde el papel de estos colectivos adquiere verdadera importancia, aunque sólo sea por la idiosincrasia del mismo, es en el régimen abierto.

²⁹⁷ Vid. ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. / RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V: (1999): *Reglamento Penitenciario Comentado. Análisis sistemático y recopilación de legislación*, MAD, S.L., Madrid, pág. 145. Los autores se refieren a estas limitaciones, al afirmar que son características frecuentes: “1. Inestabilidad o irregularidad de las intervenciones (por su propio carácter voluntario o altruista). 2. Desconocimiento de la realidad y legislación penitenciaria que puede conducir a transmitir información o expectativas inadecuadas al interno o generar gratuitamente corrientes de opinión en contra de la Administración Penitenciaria. 3. Un exceso de protagonismo de alguna organización que llega a interferir en el proceso de toma de decisiones penitenciaria sobre asuntos que nada tienen que ver con el objeto de la colaboración (permisos de salida, asignación del grado de tratamiento). 4. Competencia por la disponibilidad de espacios físicos de asistencia entre el personal colaborador y penitenciario en horario de mañana (en Centros con escasos recursos arquitectónicos). 5. Falta de rigor y deficiencias técnicas (trabajo basado en la buena fe pero carente de método). 6. Con algunas asociaciones de carácter religioso, adoctrinamiento y comunicación persuasiva en internos susceptibles”

Su función, como entes colaboradores, ha de circunscribirse como afirma De la Cuesta Arzamendi²⁹⁸, a unas labores concretas: “Además de ampliar las posibilidades de relación de los internos, pueden apoyar al Equipo de Tratamiento, colaborar con los Educadores en el diseño de los programas socioculturales, laborales, etc., y hasta contribuir a la mejora de los sistemas de información y documentación de los centros, a través de sus relaciones (frecuentemente intensas) con otros colectivos e instituciones”.

Por tanto, queda claro que su labor es una labor de apoyo, de mera colaboración. Sin embargo, en la práctica, a menudo esta labor va más allá, y como no existen límites predefinidos a éste respecto, se cometen excesos que, a mi juicio, cuestionan incluso la función de estas Organizaciones No Gubernamentales. De esta manera, el concepto de voluntario como técnico que en ningún caso puede suplir al trabajador remunerado, se ve de alguna forma desvirtuado. Analicemos algún ejemplo, no sin antes hacer una aclaración al respecto.

Con los cambios acaecidos desde la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario del 96, y debido, como explica la vigente Instrucción 5/2000²⁹⁹, a la “necesidad sentida y puesta de manifiesto por las organizaciones no gubernamentales de ordenar y clarificar las intervenciones en el área de actuación de la Administración penitenciaria”, se justifica el procedimiento por el cual es el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias el que establece -por resolución de su Presidente- el mapa de necesidades de colaboración de las Organizaciones No Gubernamentales, en las líneas específicas de intervención con colectivos objeto de atención de la política penitenciaria.

A modo de ejemplo, puede resultar ilustrativo ver las necesidades de colaboración fijadas en el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” para el periodo 2003/2004. Es decir, veamos de que manera pretende la Administración penitenciaria que colaboren con ella las Organizaciones No Gubernamentales.

²⁹⁸ Vid. DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis (1996): *op., cit.*, pág. 80. En el mismo sentido ARNANZ VILLALTA, Enrique (1988): *op., cit.*, págs. 57 y 58.

²⁹⁹ *Circulares e Instrucciones de Instituciones Penitenciarias: op., cit.*, págs. 41 y ss.

Cuadro X.
Necesidades de colaboración para el periodo 2003/2004. Centro de Inserción Social “Victoria Kent”. Madrid.³⁰⁰

TIPO DE PROGRAMA	LÍNEA DE ACTUACIÓN	Breve descripción de la actuación, número de voluntarios necesarios, formación de los mismos, etc.
1. Programas de preparación para la inserción laboral	1.5. Acompañamiento para la inserción..	Acompañamiento al colectivo de penados con mayor dificultad para incorporarse a la actividad laboral. Profesionales expertos en Mercado Laboral.
2. Programas de integración social	2.1. Pisos de acogida para permisos, libertad condicional y definitiva.	Acogida y seguimiento de los internos que carezcan de vinculación familiar durante los permisos, fines de semana y Libertad Condicional Programas de atención médica, social y psicológica, por Equipos Multidisciplinares, dirigidos a los internos con problemas de consumo abusivo de alcohol.

TIPO DE PROGRAMA	LÍNEA DE ACTUACIÓN	Breve descripción de la actuación, número de voluntarios necesarios, formación de los mismos, etc.
3. Atención a colectivos específicos.	3.1. Atención a extranjeros.	Información y Asesoramiento a internos extranjeros. Voluntarios: Expertos en legislación extranjera.
4. Programas sanitarios y con drogodependientes	4.1.6. Atención a drogodependientes: Deshabitación del alcoholismo y atención a alcohólicos.	Programas de atención médica, social y psicológica, por Equipos Multidisciplinares, dirigidos a los internos con problemas de consumo abusivo de alcohol.
	4.3.1. Atención a enfermos mentales y deficientes psíquicos: programa de intervención integral.	Elaboración y ejecución de un plan individualizado de intervención con enfermos mentales y disminuidos psíquicos.

³⁰⁰ Vid., al respecto las información que ofrece la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a través de su página Web en la dirección: www.mir.es/oatpp/programas/ong/cp/victoriak.doc.

TIPO DE PROGRAMA	LÍNEA DE ACTUACIÓN	Breve descripción de la actuación, número de voluntarios necesarios, formación de los mismos, etc.
5. Programas educativos	5.2. Actividades de difusión cultural 5.2.8. Cerámica	Mantenimiento del Taller de Cerámica. Monitores Ocupacionales
	5.3. Actividades de formación y difusión cultural. 5.3.11. Fotografía.	Mantenimiento del Taller de Fotografía. Monitores Ocupacionales
	5.5. Actividades de apoyo a la enseñanza reglada. 5.5.6. Otras. Apoyo a la alfabetización y a la educación secundaria, bachillerato, UNED.	Actividad de apoyo en los diferentes procesos educativos que se realicen en el Centro. Profesionales de la enseñanza.

TIPO DE PROGRAMA	LÍNEA DE ACTUACIÓN	Breve descripción de la actuación, número de voluntarios necesarios, formación de los mismos, etc
6. Programas de colaboración en el cumplimiento de medidas alternativas a la prisión.	6.2. Medidas de seguridad. 6.2.2. Apoyo en la aplicación de las medidas no privativas de libertad.	Programas de acompañamiento para la Inserción socio laboral de las personas sujetas a Medidas Alternativas no privativas de libertad
7. Terapéuticos	7.1. Programas de tratamiento contra la libertad sexual.	Apoyo psicológico, atención individualizada y grupal a los penados por delitos contra la libertad sexual.

Como podemos observar, estas actividades para las que se solicita cooperación, en ocasiones van más allá de aquellas funciones de apoyo y colaboración a las que aludimos antes. El hablar de programas de atención médica, social y psicológica para los presos con problemas de consumo abusivo de alcohol, o de la elaboración y ejecución de planes individualizados de intervención con enfermos mentales y disminuidos psíquicos, o del apoyo psicológico, atención individualizada y grupal a los penados por delitos contra la libertad sexual, puede indicar más bien que estamos ante una clara demanda de personal especializado, profesional y retribuido que quizá no pueda, o no deba, suplirse con la mera colaboración de una asociación.

2.2. “Colaboración intersectorial” versus “coejecución”.

La posibilidad de solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos e instituciones o asociaciones públicas o privadas que abre el artículo 69.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, y se materializa como realidad a lo largo del Reglamento Penitenciario del 96 se circunscribe, por medio de las Instrucciones que dicta la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, a la participación intersectorial en los Centros penitenciarios.

Pero esta mera posibilidad que apunta la Ley Orgánica General Penitenciaria, se transforma en obligación cuando el artículo 165 del Reglamento Penitenciario alude, como ya sabemos, a las Unidades Dependientes en estos términos: “Los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que en ellas reciben los internos son gestionadas de forma directa y preferente por asociaciones u organismos no penitenciarios. Ello no obsta para que la Administración penitenciaria pueda participar también en tales tareas con personal de ella dependiente, sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que le competen”.

Obviamente, en este caso, la “colaboración” no se lleva a cabo en los Centros penitenciarios, puesto que como sabemos las Unidades Dependientes no son tales, aunque dependan de ellos, pero es que tampoco se podría hablar estrictamente de colaboración, en tanto *la labor formativa, laboral e interventiva que para con los presos a ellas adscritos se lleva a cabo, no implica solamente un complemento a la labor institucional de la Administración, sino que esta labor se deja en manos de colectivos no penitenciarios que son quienes la gestionan de forma directa y preferente. A esto es a lo que vengo llamando “coejecución”, y difiere bastante de la mera colaboración que analizamos en epígrafes anteriores.* Pero hemos de ir por partes en el análisis, porque esta aparente claridad conceptual no resulta tan transparente en la práctica y da lugar a confusiones de todo tipo.

Como digo, a lo que vengo llamando coejecución difiere bastante de la mera colaboración. Esto que a priori parece conceptualmente sencillo, acarrea múltiples confusiones en la práctica, de modo que para demostrar

esa diferencia y clarificar conceptos, lo primero que conviene señalar es que la coejecución se sustenta en tres puntos concretos:

- a. Es coejecución porque no se circunscribe a la colaboración que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios.
- b. Es coejecución porque la intervención se lleva a cabo de forma directa.
- c. Es coejecución porque la intervención se lleva a cabo de forma preferente.

a) Es coejecución porque no se circunscribe a la colaboración que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios.

La primera confusión entre colaboración y coejecución, tiene lugar respecto de la vigente Instrucción 5/2000 de 8 de marzo³⁰¹, que es la que regula “la intervención de Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito penitenciario”, que a su vez tiene como área de aplicación “los Centros penitenciarios” y como descriptores, “la intervención de O.N.Gs en Centros penitenciarios”.

La imprecisión terminológica se produce desde el momento en que en el marco normativo de aplicación de la Instrucción, aparece el artículo 80.4 del Reglamento Penitenciario del 96 que, como sabemos, es el que se refiere a las Unidades Dependientes en cuanto a establecimientos abiertos “incorporados funcionalmente a la Administración penitenciaria, mediante la colaboración de las entidades públicas o privadas previstas en el artículo 62 de este Reglamento para facilitar el logro de objetivos específicos de tratamiento penitenciario de internos clasificados en tercer grado”. Es decir, las Organizaciones No Gubernamentales de las que habla el artículo 62 del Reglamento, son las que legitiman la vinculación funcional de las Unidades Dependientes a la Administración penitenciaria, luego su función no sólo es la de complementar la labor institucional de la Administración como ocurría respecto de la labor de estas organizaciones en los Centros penitenciarios. Y no lo es principalmente por dos razones, primero porque el ámbito de aplicación en éste caso no se circunscribe al estrictamente penitenciario, ya que las Unidades Dependientes no son Centros Penitenciarios propiamente

³⁰¹ *Circulares e Instrucciones de Instituciones Penitenciarias: op., cit.,* pág.1 y ss.

dichos, sino que dependen de ellos. Y segundo porque la “colaboración” de estas organizaciones se ciñe a la ejecución de la pena privativa de libertad propiamente dicha, ya que son esas “asociaciones u organismos no penitenciarios” quienes llevan a cabo la intervención de manera prioritaria, es decir, no sólo complementan la labor de los Equipos de Tratamiento de los Centros penitenciarios de los que dependen, sino que a veces, en concreto en el tratamiento, la sustituyen.

La Instrucción confunde la colaboración intersectorial que se lleva a cabo en los Centros penitenciarios con la coejecución que se lleva a cabo fuera de ellos, en las Unidades Dependientes. La primera tiene lugar a través del establecimiento, por el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, del mapa de necesidades de colaboración de las organizaciones no gubernamentales en las líneas específicas de intervención con colectivos objeto de atención de la política penitenciaria. La segunda, a través de Órdenes Ministeriales que justifican su creación y convenios de colaboración que determinan su funcionamiento.

b) Es coejecución porque la intervención se lleva a cabo de forma directa.

La labor formativa, laboral e interventiva, es decir, lo que el Reglamento Penitenciario llama “Tratamiento”, que llevan a cabo los colectivos no penitenciarios que gestionan las Unidades Dependientes, no sólo implica un complemento a la labor institucional de la Administración, como ocurre respecto del auxilio que prestan en los Centros penitenciarios, sino que su labor se lleva a cabo “*de forma directa*”, es decir, directamente por las mismas. Se produce así la que llamamos en el capítulo anterior “*dualidad o bicefalia orgánica*” en tanto la Unidad Dependiente asume las funciones interventivas, de control y seguimiento directo de los presos y la Administración penitenciaria las regimentales o administrativas y de supervisión. Es decir, en las Unidades Dependientes no se trata sólo de prestar apoyo institucional a los presos a ellas adscritos, sino de llevar a cabo la intervención para con ellos, de modo y manera que las cuestiones interventivas las sustancian de forma directa esas “instituciones u organismos no penitenciarios”, y las cuestiones regimentales o administrativas la Administración penitenciaria, de la que dependen.

Es cierto que pese a que la gestión directa se deja en manos de organismos no penitenciarios, aunque la Ley Orgánica General Penitenciaria habla en el artículo 69.2 de que las asociaciones auxilien a la Administración penitenciaria o colaboren con ella, no de que asuman la gestión directa de la intervención³⁰², la Administración penitenciaria puede participar también en tales tareas con personal de ella dependiente sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que le competen, pero ese “pueden” implica opción y no obligación.

La imprecisión generada a tales efectos crea un cierto vacío que en la práctica se articula de muy diversas formas. Existen Unidades Dependientes donde el colectivo no penitenciario actúa en exclusiva, otras donde asumen la intervención y el control nocturno se deja en manos de la Administración penitenciaria con funcionarios de prisiones de ella dependientes, y otras donde la Administración penitenciaria asume toda la gestión. Así, hay Unidades Dependientes, como las de hombres y mujeres de Madrid, en la que las labores interventivas se realizan en exclusiva por los colectivos no penitenciarios, y las labores regimentales y de vigilancia nocturna por la Administración penitenciaria. Otras como la de Jaén, en las que intervienen en exclusiva los colectivos no penitenciarios, y otras, como la de madres de Valencia, que están gestionadas en exclusiva por la Administración penitenciaria.

c) Es coejecución porque la intervención se lleva a cabo de forma preferente.

La colaboración se lleva a cabo de manera exclusiva, es decir, las Organizaciones No Gubernamentales apoyan a la Administración de forma única, pero en la coejecución los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que en ella reciben los presos son gestionados de forma “*directa y preferente*” por asociaciones y organismos no penitenciarios. Como señalan Armenta González-Palenzuela y Rodríguez Ramírez “la preferencia no implica exigencia. Lógicamente una opción tan recomendable no puede supeditarse a la

³⁰² “De este modo se corre el riesgo de que la Administración Penitenciaria, delegue una competencia que es indelegable: el tratamiento de delincuentes para conseguir su reinserción social”. Vid TÉLLEZ AGUILERA, Abel (1995): “El toxicómano y su rehabilitación en prisión: un estudio de derecho comparado” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Edit. Ministerio de Justicia e Interior, nº 246, pág. 27.

existencia de instituciones dedicadas a la resocialización de internos o a su disponibilidad”³⁰³. Pero, en la práctica, la mayoría de las Unidades Dependiente que existen, por no decir todas menos la de Valencia, son gestionadas por organizaciones de colectivos no penitenciarios³⁰⁴, de esta manera se está supeditando lamentablemente su realidad a la existencia y disponibilidad de instituciones dedicadas a la resocialización de presos.

2.3. La gestión de las “asociaciones y organismos no penitenciarios” en la coejecución: ¿una puerta abierta a la “no- lucrativización” o un primer paso para la privatización?.

Acabamos de ver, al hablar de la coejecución, que los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que reciben los presos adscritos a las Unidades Dependientes, son gestionados por “asociaciones u organismos no penitenciarios”. Pero, ¿qué quiere decir el legislador cuando se refiere a esos “organismos no penitenciarios” a los que alude en el artículo 165.2 del Reglamento Penitenciario?, ¿se refiere en exclusiva al Tercer Sector, al sector no lucrativo de las Organizaciones No Gubernamentales, o da también cabida en la ejecución penal al Sector Privado, al Segundo Sector, al sector lucrativo?.

En un primer momento la confusión se hace patente, pues tanto la Ley General Penitenciaria como el Reglamento Penitenciario aluden con frecuencia a la necesaria colaboración de la Administración penitenciaria con “instituciones o asociaciones privadas”. Sirvan como ejemplo el artículo 69.2 de la Ley que alude, como ya sabemos, a la posibilidad de solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas, ocupadas en la resocialización de los presos. O también el artículo 80 del Reglamento, que define a las Unidades Dependientes como instalaciones situadas fuera de los recintos penitenciarios e incorporadas a la Administración penitenciaria mediante la colaboración de entidades públicas o privadas.

³⁰³ ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. / RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V: (1999):*op.,cit.*, pág. 287.

³⁰⁴ Vid. Cuadro VII de este trabajo.

Pero si se ahonda en el análisis, la confusión carece de sentido, en tanto al Capítulo VII del Reglamento Penitenciario es tajante y subsume esas instituciones privadas en el marco del sector no lucrativo, es decir, las Organizaciones No Gubernamentales. De este modo, cuando el Reglamento se refiere a las asociaciones y organismos no penitenciarios, aunque sean privados; siempre lo circunscribe al ámbito no lucrativo. Quede clara la diferencia, porque no podemos confundir el Sector Privado con la Organización privada. La primera se ciñe al ámbito lucrativo, la segunda no.

Esto debe quedar meridianamente claro, ya que la parcela de gestión que la Administración penitenciaria “cede” respecto de la intervención, se la cede al Tercer Sector y no al Segundo. Si así fuera, estaríamos hablando de la privatización de la gestión, y esto, desde el punto de vista legal, es inviable en la actualidad³⁰⁵.

Pero en la práctica, esa parcela de gestión, y se cede la gestión sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad, que la Administración penitenciaria “cede” de forma directa y preferente respecto de los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental, está prácticamente en manos exclusivas de los particulares del Tercer Sector. Por tanto, este proceso de “cross-fertilisation”, de hibridación sectorial que ahora existe entre el Primer y Tercer Sector respecto de la ejecución penal, puede convertirse, si no se procede a actuar de inmediato, por qué no, en una fase progresiva a la “no-lucrativización”, es decir, a que la gestión de la intervención que ahora está vinculada preferentemente a las “entidades no penitenciarias”, se convierta en una vinculación exclusiva respecto de las mismas. De esta manera, existe *el peligro de supeditar las Unidades Dependientes -un instrumento distinto a la prisión tradicionalmente entendida y por tanto una alternativa a la misma para ejecutar la pena privativa de libertad- a la existencia y disponibilidad de instituciones dedicadas a la*

³⁰⁵ A si lo señala RUIZ-JABARDO COLOMER, D. (1989): “Prisiones Privadas”, en *Jueces para la Democracia*, nº 8, diciembre, pág. 44 cuando alude a “ insuperables inconvenientes jurídico políticos como el surgido por el artículo 149.1.6. de la Constitución Española que recoge la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación penitenciaria”. En el mismo sentido BUENO CASTELLOTE, J.M. (1989): “Cárceles Privadas delincuentes públicos” en *Tapia*, enero-febrero, pág 67. Vid. también TRONCOSO REIGADA, A (1997): *Privatización, Empresa Pública y Constitución*, Madrid, págs. 237 y 274.

resocialización de presos. Pero es que, además, ésto supone un peligro añadido más, cual es que algunas “organizaciones no penitenciarias”, si no son suficientemente controladas y fiscalizadas³⁰⁶, puedan, en las formas, integrarse dentro del sector no lucrativo, y en fondo se manifiesten como verdaderos holdings empresariales³⁰⁷; organizaciones “sin ánimo de lucro” que pueden en realidad organizaciones “sinónimo de lucro”. De ahí a la privatización sólo hay un paso.

No olvidemos que la de entrada de la privatización de la ejecución penal en Estados Unidos, se produjo, en su momento, a través precisamente de la experiencia de intervención y gestión de asociaciones sin ánimo de lucro en los centros juveniles³⁰⁸ ¿No estaremos ya en España, iniciando ese camino³⁰⁹? Ésta y otras cuestiones, serán objeto de análisis en el capítulo siguiente.

³⁰⁶ V.V.A.A (2001): *op., cit.*, pág 5, donde se afirma que: “La transparencia de las O.N.Gs. es en opinión de muchos, la asignatura pendiente de las organizaciones no lucrativas Españolas”.

³⁰⁷ Vid. www.casaencantada.org/presos/novas/menps1.htm Donde puede leerse respecto de la Fundación Grupo Norte que gestiona un Centro terapéutico para menores, que dicha asociación: “está vinculada a un holding (sociedad poseedora de una cartera de acciones de diversas empresas, que pueden pertenecer al mismo sector o a sectores diversos) que posee una red de empresas de limpieza, seguridad, trabajo social, telemarketing y una empresa de trabajo temporal”.

³⁰⁸ Vid. por todos el interesante trabajo de BURTON-ROSE, Daniel, PENS, Dan y WRIGHT, Paul (2002): *El Encarcelamiento de América: Una visión desde el interior de la industria Penitenciaria de Estados Unidos*, Barcelona, Edit. Virus. Vid. también DELGADO SANZ Enrique (2002): “Los límites de la participación privada en el ámbito penitenciario” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Madrid, pág. 387.

³⁰⁹ En España existe numerosos centros de menores gestionados por asociaciones o entidades no penitenciarias. Entre otras destacan Cicerón, Respuesta Social Siglo XXI, Grupo Norte y sobre todo la Fundación Diagrama que dirige 19 centros. En algunos de ellos, parcelas como la seguridad exterior e interior pertenecen ya a empresas del ámbito puramente privado.

CAPITULO IV. RÉGIMEN ABIERTO Y MEDIO SOCIAL ABIERTO. UNA APROXIMACIÓN DIRECTA AL PROBLEMA.

1. INTRODUCCIÓN.

En los capítulos anteriores he venido analizando la problemática que presenta en la actualidad la ejecución de la pena privativa de libertad respecto del régimen abierto en el medio social abierto. De este análisis se han inferido una serie de conclusiones, principalmente sobre los problemas que presenta la clasificación en tercer grado, la situación en que se encuentran actualmente los establecimientos abiertos insertos en el medio abierto o la problemática que supone la colaboración intersectorial en la ejecución penal. Dicho análisis evidencia la dificultad que existe en la actualidad de impulsar esta modalidad de régimen abierto, que evidencian, en definitiva, la dificultad, que no la imposibilidad, de desarrollar alternativas reales a la prisión tradicional, a la cárcel, que no impliquen la renuncia a la pena privativa de libertad.

Estas cuestiones, como digo, quedaron expuestas en los capítulos anteriores, sin embargo, considero interesante seguir ahondando en estas ellas mediante la introducción de esta perspectiva de análisis, la que proporciona el contacto directo con el problema. Para ello he utilizado las denominadas “entrevistas en profundidad”, basadas en la conversación con los agentes directamente implicados en la realidad, en el día a día de la ejecución penal en el medio abierto, y tienen por objeto la plasmación de sus opiniones. Esta es una forma de investigación poco empleada en los análisis de temas jurídico-penales. Si bien es cierto que no debe sobredimensionarse el valor de esta técnica, debido al subjetivismo que le es innato, tampoco debe desdeñarse. Estoy convencida de que el análisis de un problema no debería limitarse al estudio de normas, datos y libros, siendo necesario un conocimiento de la realidad del mismo, conocimiento que se puede adquirir mediante la experiencia personal o, por qué no, escuchando a los sujetos que por su trabajo o destino la viven o, incluso, la padecen. Es esta perspectiva derivada del contacto directo con la realidad, la que se pretende dar cabida en este capítulo.

2.OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

Pese al avance que ha supuesto para régimen abierto la Ley General Penitenciaria y los posteriores Reglamentos, todavía no se ha desarrollado una alternativa real a la pena privativa de libertad que conjugue los intereses de la sociedad, que en cierta manera ha de protegerse, mediante la custodia institucional, de aquellos que cometieron el delito, con los del preso, que ha de incorporarse a la sociedad con los medios suficientes para que su nueva situación no le lleve, cuanto menos, a cometer más delitos, y, en la medida de lo posible, con los de la víctima. Y quizá haya sido así porque se ha venido manejando siempre el mismo concepto de prisión, basado en el encierro, desde tiempos pretéritos.

Sin embargo, respecto del régimen abierto y más concretamente del medio social abierto, parece atisbarse una solución conciliadora al respecto. La novedad afecta al concepto mismo de prisión que no ha de suponer la cárcel en su acepción arquitectónica y conceptual tradicional.

Como ya se vio en los capítulos anteriores, es cierto que no existen en puridad en España establecimientos “penitenciarios” abiertos insertos en el medio social abierto, los llamados Centros de Inserción Social, donde puedan hacerse firmes tan bienintencionadas propuestas. Sin embargo, se puede ejecutar la pena privativa de libertad en medio el abierto en un lugar distinto física y arquitectónicamente de la prisión: en las Unidades Dependientes. De ello puede colegirse que, dados los intentos de hallar una alternativa a la prisión tradicional que elimine o disminuya sus efectos perniciosos, se ha descubierto -parece que sin darle la importancia que merece- una forma de ejecutar la pena privativa de libertad sin recurrir a la prisión clásica.

Es evidente, como también se apuntó en los capítulos anteriores, que el régimen abierto respecto del medio social abierto precisa de una reforma estructural importante, no en vano desde el Plan de amortización y creación de Centros penitenciarios del año 1991, revisado por acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998 y sucesivos, se viene planteando la necesidad de construcción de nuevos y verdaderos Centros de Inserción Social. Además, las Unidades dependientes no han sido desarrolladas como iniciativa en toda su plenitud y cuentan con

numerosos problemas para su futura pervivencia. Pero teniendo en cuenta la experiencia que han supuesto estas Unidades Dependientes como alternativa a la prisión clásica en todos estos años, es preciso diseñar estrategias que posibiliten un cambio. Por ello, esta investigación se basa en la posibilidad de aunar posturas en este sentido, es decir, en mostrar que, al menos a pequeña escala, es posible la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio abierto sin una estructura prisionizante para hacerla efectiva.

Pero la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio abierto en un lugar física y arquitectónicamente distinto a la prisión, supone en la actualidad el planteamiento de otra cuestión, de la que parto también como fundamento de esta investigación. Las Unidades Dependientes son experiencias puntuales que llevan aparejadas, en su concepción y origen, la intervención institucional del Tercer sector, luego van unidas intrínsecamente a un fenómeno, el llamado en capítulos anteriores “no-lucrativización”, que comienza a tener en España cierta carta de naturaleza en la ejecución penal en general y en el régimen abierto muy particularmente.

En este sentido las Unidades Dependientes son un significativo indicador del cambio que se está fraguando, por lo que es preciso analizar cómo ha de articularse este cambio y en que medida juega al respecto la que llamé “colaboración intersectorial”. Sin duda la reestructuración es necesaria, pero un papel excesivamente preponderante del Tercer sector, o quizá del Segundo, en detrimento del Primero, del Estado, puede vincular en exclusiva la ejecución penal a “entidades no penitenciarias” que se encarguen de desvirtuarla.

En definitiva, el objeto de este estudio se centra en conocer y desvelar ciertos aspectos estructurales que inciden en la ejecución de la pena privativa de libertad en el régimen abierto respecto del medio social abierto. Del mismo modo, la hipótesis de trabajo general de la que se parte es que la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio social abierto evidencia la crisis de la prisión en su concepción tradicional pero no de la pena privativa de libertad en sí misma.

3. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.

He de comenzar señalando que la investigación que ahora presento ha nacido condicionada por las dificultades halladas en el camino. A las carencias de tipo operativo, como la falta de datos reales sobre la situación de los establecimientos de régimen abierto insertos en el medio social abierto existentes, se unió la escasa información sobre su organización, actividades y recursos, cuestiones todas ellas que han supuesto un sobreesfuerzo sólo recompensado al acceder, no sin dificultad también, a una información de primera mano en las visitas personales y directas a los propios Centros. Esta información, obtenida a través de la *observación directa*, ha sido muy fructífera pues me permitió entrar en conexión con la realidad inmediata apreciando así las necesidades más acuciantes.

Debido a las dificultades señaladas, he considerado interesante introducir las *entrevistas en profundidad abiertas y semiestructuradas*, a través de las cuales he querido obtener información y conocer la visión de los distintos agentes intervinientes. Y, puesto que cada uno de ellos ocupa una posición distinta en el mismo, he considerado pertinente hacer un tratamiento individual de cada uno. Así, he querido conocer en primer lugar la visión de los principales agentes participantes; aquellos presos/as clasificados en tercer grado y adscritos a establecimientos abiertos insertos en el medio social abierto, siendo uno de los objetivos conocer y dar a conocer en primera persona el punto de vista de estos protagonistas.

Pero, como es evidente, no basta sólo con la visión de los presos. Para completar la investigación he realizado también estas entrevistas a personas que, por su trabajo o función, tienen una relación directa con la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio abierto tanto dentro, como fuera de los Centros. Por medio de esos “agentes institucionales” buscaba conocer cómo el lugar que cada cual ocupa afecta al discurso, conocimiento y valoración de la realidad. Mi experiencia durante cinco años como responsable de una Unidad Dependiente y, por tanto, la *Observación participada continua*³¹⁰ hizo el resto.

³¹⁰La observación participada continuada es una técnica de investigación científica donde el investigador se introduce dentro del grupo objeto de estudio y llega a formar parte

De esta forma, la investigación que se presenta a continuación, y cuya estructura descansa en estas técnicas cualitativas de las que vengo hablando, intenta conciliar, de forma dinámica, varias cuestiones que ya fueron analizadas de forma teórica en la primera parte:

- La situación de los establecimientos abiertos insertos en el medio abierto hoy en día, su efectividad y necesidad de reestructuración:
 - Los Centros de Inserción Social y su actual concepción estructural.
 - La aparición de las Unidades Dependientes en la escena de la ejecución penal y su problemática.

- El tercer grado y el medio abierto.

Así, primeramente, esta investigación ofrece a través de la comparación entre los discursos de los presos y los agentes institucionales, una descripción general de la situación de los establecimientos abiertos insertos en el medio abierto. Concretamente, se establece la diferencia entre a las condiciones objetivas en las que se ejecuta la pena privativa de libertad en los Centros de Inserción Social por una parte, y en las Unidades Dependientes por otra. Analizado estas condiciones objetivas, se analizará también cuál es la problemática de ambas, sus ventajas e inconvenientes y sus perspectivas de futuro.

En segundo lugar, la investigación abarca ciertos aspectos que hacen referencia a cuestiones puntuales, principalmente a valorar cómo afecta al tema que nos ocupa la política que respecto al acceso del preso al tercer grado se lleva a cabo. Para ello analizaré el discurso de aquellos agentes institucionales que se encuentran en relación directa con el proceso descrito -abogados, magistrados, etc.- con el fin de mostrar algunos de los problemas que se presentan al respecto.

de él. La ventaja es que tiene vivencias directas que le permiten comprender de primera mano la situación y comportamiento del propio grupo.

4. METODOLOGÍA³¹¹.

4.1. *Las entrevistas en profundidad abiertas y semiestructuradas.*

El empleo del *enfoque cualitativo* en una investigación como la que comienza ofrece una ventaja, permite analizar cómo las personas construyen y viven su propia cotidianidad así como su papel en los procesos de interacción social. Dentro de ese enfoque cualitativo, *la entrevista*, además de ayudar a comprender el proceso de actuación en un entorno poco conocido de un colectivo concreto, es una modalidad que genera información suficiente para que, en un campo determinado, sea factible contrastar la realidad con la teoría. Del mismo modo, *la entrevista en profundidad* más en concreto, propicia el acercamiento a la comprensión de un problema desde el punto de vista de los actores. La modalidad elegida; *semi estructurada y abierta*, en la que el entrevistador es quien guía al entrevistado para que dé un tipo de información lo más completa posible de acuerdo a sus experiencias personales, es la que consideré más idónea para conducir la entrevista en profundidad.

Así, la metodología empleada, la entrevista en profundidad abierta y semiestructurada, se ha elegido, dadas las circunstancias, por considerarla la más adecuada para intentar comprender cómo se ejecuta la pena privativa de libertad en el medio abierto, y se ha aplicado acudiendo a los lugares donde se lleva a cabo, preguntando a los actores y observando la realidad cotidiana.

En puridad, estas entrevistas no ha hecho sino poner de manifiesto la opinión de una muestra respecto de un colectivo muy numeroso. No pretendo generalizar estas opiniones, pero creo que pueden servir para sugerir, en definitiva, una reflexión sobre la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio social abierto y quizá, porqué no, una reflexión más profunda sobre la ejecución de la pena privativa de libertad en general.

³¹¹Sobre las diversas técnicas metodológicas que respecto del método científico se emplean existe numerosa bibliografía al respecto. Vid como ejemplo RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio (1999): “Metodología de la investigación cualitativa”, Edit. Universidad de Deusto, Bilbao.

La mecánica con la que se plasman en el texto las opiniones vertidas en las entrevistas es sencilla. Una vez el discurso se va hilvanando, se extractan de él aquellas que, comunes al grupo, resultan más significativas y clarificadoras a la hora de justificarlo. Estas opiniones aparecen en el texto en letra cursiva y van seguidas de una clave de números-letra que informa al lector sobre quien las manifiesta. El resto de comentarios, aquellos que no aparecen en cursiva, están basados en el contenido de las entrevistas y plasman la opinión que he ido adquiriendo con el tiempo y que es sólo fruto de la observación directa.

De este modo, he realizado quince entrevistas que se agrupan como sigue:

1.- Cuatro presos/as clasificados en tercer grado de tratamiento adscritos a Unidades Dependientes y con anterioridad a Centros de Inserción Social o Secciones Abiertas, seleccionados mediante la combinación de las siguientes variables: edad, sexo, nacionalidad, tipo de delito y actividad desarrollada. Para llevar a cabo estas entrevistas he acudido a las dos únicas Unidades Dependientes que existen en Madrid - la de hombres estudiantes universitarios es la única que existe en España- dependientes a su vez de un Centro de Inserción Social, en este caso del C.I.S. “Victoria Kent”. Entre los doce presos/as que albergaban en total estas Unidades en las fecha en que se llevo a cabo el estudio, seis cada una, elegí cuatro; dos hombres y dos mujeres.

El discurso de estos presos/as se ha confeccionado sobre la base de cuatro entrevistas en profundidad realizadas entre los meses de abril y mayo de 2003. Las variables tomadas en cuenta permitieron definir cuatro perfiles para los que consideré oportuno realizar una entrevista. Las características de las personas entrevistadas han sido las siguientes:

.- Entrevista 1: 25 años, mujer, española, trabajadora, delito contra la salud pública, no consumidora.

.- Entrevista 2: 35 años, mujer, extranjera, trabajadora, delito contra la salud pública, no consumidora.

.- Entrevista 3: 40 años, hombre, español, estudiante, delito contra la vida, no consumidor.

.- Entrevista 4: 28 años, hombre, extranjero, estudiante, delito contra la salud pública, no consumidor.

Es importante destacar que las entrevistas se realizaron en el medio abierto. Este contexto permitió que los presos/as pudieran hablar libremente sobre las cuestiones planteadas y expresar sus opiniones sin restricciones de ningún tipo.

2.- El siguiente grupo, lo forman el grupo de profesionales que trabajan en los *establecimientos penitenciarios abiertos* y el grupo de profesionales que trabajan en los *establecimientos abiertos propiamente dichos*, es decir, en las Unidades Dependientes.

El discurso de estos agentes se ha confeccionado sobre la base de seis entrevistas en profundidad llevadas a cabo, entre Madrid y Valencia, en los meses de noviembre de 2002 y abril de 2003. Se ha elegido Madrid y Valencia por ser las que albergan, uno cada una, los Centros de Inserción Social con más experiencia y rodaje del panorama penitenciario. Además han sido los primeros centros en tener Unidades Dependientes adscritas. Por la cercanía geográfica, dado que la investigación se ha desarrollado básicamente en Madrid, y la facilidad de acceso, se ha optado por una Unidad Dependiente adscrita al Centro de Inserción Social de Madrid. La Sección Abierta ha sido elegida al azar entre las que se encuentran en la Comunidad de Madrid.

Los perfiles se han diseñado sobre la base de la actividad profesional desarrollada:

.- Entrevista A: Director de Centro de Inserción Social.

.- Entrevista B: Funcionario de régimen, adscrito a Centro de Inserción Social pero desarrollando su trabajo en Unidad Dependiente.

.- Entrevista C: Funcionario de tratamiento. Educador, adscrito a Centro de Inserción Social.

.- Entrevista D: Director de Sección Abierta.

.- Entrevista E: Educadora. Contratada por O.N.G. Responsable de Unidad Dependiente.

.- Entrevista F: Monitora de Unidad Dependiente. Contratada por O.N.G.

3.- El último grupo está constituido por aquellos agentes que desarrollan su actividad laboral fuera de los propios Centros. Los perfiles se han diseñado en torno a aquellos profesionales que se encuentran directamente relacionados con la aplicación o análisis de la ley en los diferentes escalones del sistema de justicia penal. Su edad oscila entre los 35 y 50 años y su actividad profesional se desarrolla fundamentalmente en Madrid. El discurso pivota, pues, en cuatro entrevistas llevadas a cabo a lo largo del mes de abril de 2003:

.- Entrevista a: Magistrado de la Audiencia Provincial.

.- Entrevista b: Abogado experto en Derecho Penitenciario.

.- Entrevista c: Académico. Profesor de Universidad.

.-Entrevista d: Jurista del Cuerpo Técnico. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

5. LOS CENTROS DE INSERCIÓN SOCIAL Y LAS UNIDADES DEPENDIENTES: ASPECTOS DIFERENCIALES.

5.1. El discurso de los presos.

Al definir los perfiles y realizar las entrevistas, mi intención era poner de manifiesto sus opiniones y reflexionar al respecto sobre la relación, si la hubiera, entre el tipo de centro donde se ejecuta la pena

privativa de libertad y la propia ejecución. El punto de vista de los que se ven más directamente afectados en el proceso, los presos, resultaba crucial en la investigación. Su discurso se ha vertebrado en torno a la importancia de las condiciones materiales de los Centros -estructura, infraestructura y gestión- y de cómo estas condiciones, según se trate de Unidades Dependientes o Centros de Inserción Social, afectan a su proceso de reinserción.

a) Los Centros de Inserción Social.

El cumplimiento de condena en un Centro de Inserción Social es una alternativa que se percibe como novedosa, respecto de la legislación de otros países: *“Dentro de lo que es el sistema abierto, es un paso que en otros sitios no existe, por lo menos eso es algo importante.”* (E.2)

Sin embargo el discurso común del grupo, por tanto una constante en las entrevistas, ha sido el manifestar que las condiciones de los Centros de Inserción Social no responden a las expectativas que su propia definición predica: *“El CIS es un poquito menos de cárcel porque cuando entras no tienes que pasar una puerta tan grande y tan gruesa como la otra, ni ves a los guardias civiles puestos en las garitas con las ametralladoras, no, pero ves un sitio con unos muros muy altos en el que tienes que entrar. Luego cuando entras te das cuenta de que sigue siendo cárcel, que sigue teniendo rejas, que te siguen llamando por megafonía, que sigues comiendo con cubiertos de plástico y que no cambia nada, que todo sigue igual que antes”* (E.3). Y no responden a ellas principalmente por tres razones:

* El formato arquitectónico derivado de las condiciones de los Centros, generalmente antiguas prisiones, limita la posibilidad de atender con unas condiciones mínimas, a un número cada vez más elevado de presos³¹²: *“Cuando llegas al CIS son 34 personas en un cuarto, son diferentes personas que se levantan a trabajar a diferentes horarios. Luego las duchas... imagínate cuando tienes que ir a ducharte con tu*

³¹² El Centro de Inserción Social “Victoria Kent” de Madrid por ejemplo, empezó su andadura en 1993 albergando 300 presos, en febrero de 2003 ya son 400 y no ha sufrido modificaciones significativas en su infraestructura. Vid., al respecto, “Estadística General de Población Penitenciaria. Administración total y nacional. Febrero 2003.” Servicio de Planificación y Seguimiento. Gabinete Técnico, Madrid, Ministerio del Interior, Dirección General de Instituciones Penitenciarias

toalla en el brazo y esperar a que se duchen las otras 33, cuando terminan de ducharse imagínate lo que hay en el baño...” (E.2)

Es más, algunos Centros penitenciarios de régimen ordinario, pese a lo que contrariamente podría pensarse, presentan mejores equipamientos que los Centros de Inserción Social. Y eso se debe principalmente a que esos Centros penitenciarios fueron concebidos para albergar a presos que cumplen condena en un determinado régimen de vida. No así los C.I.S., que han tendido que adaptar sus infraestructuras, obsoletas ya desde el principio en muchos casos, a las necesidades que requiere el régimen abierto: *“Mucha gente prefería la Sección Abierta de la cárcel de Valdemoro, a pesar de que está distante, antes que estar en el C.I.S Victoria Kent que se supone que es abierto. El C.I.S Victoria Kent es una antigua prisión, se vive en galerías separado por paneles y es que no tiene condiciones” (E.4)*

* Porque esas condiciones propician la continuación, en el C.I.S., del fenómeno de prisionización -aquellas alteraciones físicas, psíquicas, motoras y sensoriales que como vimos se producían como consecuencia del encierro- que se gesta con el paso del preso por el Centro penitenciario ordinario produciendo, a pesar de las distintas condiciones de vida, los mismos efectos devastadores: *“En los CIS, como son cárceles, existe un patio, entonces, lo típico es ponerte a caminar en el patio de un lado a otro y ponerte a hablar de lo mismo que hablabas en el patio de la cárcel. A pesar de que sales todos los días a trabajar a las 8 de la mañana y viniendo a las 10 de la noche, nunca terminas de dejar ese rol de la cárcel, nunca se te va de la cabeza, y eso te afecta” (E.3)*

* Porque estas mismas condiciones interfieren de manera negativa, como no podía ser de otra manera, en la labor de los profesionales del tratamiento, que también son víctimas del fenómeno de prisionización a consecuencia de un ambiente de trabajo hostil, asemejándose en gran medida y por tanto con la misma problemática (burocratización, falta de tiempo para la intervención, stress, desánimo) a la de los profesionales de los Centros penitenciarios ordinarios: *“En un CIS, debido a las limitaciones como las condiciones del centro y la masificación, el tratamiento es muy parecido a lo que hay dentro de la cárcel normal. Tienes el Educador, que tiene que ver a lo mejor a 100 internos, aunque*

quiera, no puede prestar atención a cada uno de ellos y el Asistente Social tres cuartas de lo mismo ” (E.1)

Así, las condiciones en que se encuentran actualmente los Centros de Inserción Social afectan de modo evidente tanto a los presos, como a los profesionales que se encargan de su tratamiento. Veámoslo gráficamente:

Cuadro XI
Características de los Centros de Inserción Social. Elaboración propia

Características	Consecuencias
- Formato arquitectónico = cárcel convencional	- Fomento del fenómeno de prisionización de los presos.
- Infraestructuras obsoletas o poco adecuadas al régimen abierto.	- Fomento del fenómeno de prisionización de los funcionarios de tratamiento. - Déficit en la intervención.

Luego teniendo en cuenta todo ello, veamos ahora que ocurre en las Unidades Dependientes

b) Las Unidades Dependientes.

Otra constante en las entrevistas y por tanto discurso común del grupo, ha sido destacar las ventajosas condiciones que para los presos tiene la ejecución de la pena privativa de libertad en una Unidad Dependiente. Adelantamos como el contraste con las que ofrecen en el mismo sentido los Centros de Inserción Social es palmario.

1) Cambia la infraestructura, cambia el número y cambia la intervención.

La incidencia de estos tres factores; arquitectura no prisionizante en un medio normalizado, menor población y atención personalizada, son, por lo que parece, los principales indicadores que hacen de las Unidades Dependientes un instrumento ideal para la ejecución penal.

La arquitectura condiciona en positivo principalmente de tres formas; eliminando progresivamente el fenómeno de prisionización, fomentando la interacción social y suavizando el periodo de adaptación a la libertad: *“Las U.D. son casas normales. La convivencia es distinta. En fin, que tienes una arquitectura que te hace perder el que estás en la cárcel. A pesar de que estás cumpliendo condena, te das cuenta de que tienes unas restricciones que las puedes llevar y que no te machacan”* (E.4)

Al haber un número pequeño de individuos la convivencia se facilita y la asunción de responsabilidades, normas y comportamientos pro-sociales se realiza por observación de conducta, pero de forma directa, en tanto en cuanto existe un grupo homogéneo con unas normas de comportamiento que sirven tanto dentro como fuera del grupo de convivencia: *“Bueno, una cosa buena que tienen las Unidades Dependientes es la no-masificación. Estar en un sitio donde hay mucha gente crea una ética que tú tienes que asumir, un comportamiento que quizá en otras circunstancias no tendrías, la masificación no funciona. En la Unidad Dependiente tienes la posibilidad de establecer una vida en un clima adecuado, eso de alguna manera te propicia para que tú te veas alentado a mantener una disciplina para estudiar o trabajar”* (E.3)

Todas estas circunstancias, facilitan una atención y un tratamiento personalizado e individualizado en el que el preso es partícipe con una dinámica diferente, más activa y más participativa: *“En la UD se hace un seguimiento de trabajo, un seguimiento de estudio mucho más directo, hay menos gente y tienen más trato contigo. Te ayudan a volver a retomar los hábitos para poder estar en la sociedad, es una dinámica diferente y tú te implicas más”* (E.2)

2) Una solución al problema de los niños en prisión.

Las cifras muestran un elevado índice de mujeres adscritas a Unidades Dependientes (72%). Del mismo, de entre las 12 existentes, cinco Unidades Dependientes son para madres con niños menores. Habida cuenta que el número de mujeres adscritas a Centros de Inserción Social es notablemente inferior (19.2%), la explicación parece encontrarse en que, dadas sus características, las Unidades Dependientes se presentan como una solución muy a tener en cuenta al problema de los niños en prisión. Si para la reinserción social de los adultos la prisión resulta claramente lesiva, en tanto se ve dificultada por el llamado fenómeno de prisionización, en los niños lo es especialmente por cuanto afecta negativamente también al proceso de socialización y puede llegar a producir taras muy importantes en su normal desarrollo psico-emocional³¹³. Por tanto, la opción de un ambiente normalizado inserto directamente en el entorno social común donde el niño pueda tener acceso a los canales normales de educación, sanidad, ocio y cultura, bajo la atención responsable de la madre, parece la solución óptima: *“Las Unidades Dependientes son la única solución para las madres con hijos pequeños. Normalizas tu vida y la suya, te incorporas al mercado laboral, llevas a tu niño a la guardería. Es mejor para los dos no estar en un ambiente de cárcel, porque tú estas tensa y le transmites la tensión a él” (E.2)*

Así, gráficamente, el cuadro que se presenta a continuación plasma las principales características de las Unidades Dependientes que hemos venido analizado hasta ahora:

³¹³ Vid. al respecto *supra* nota nº 261.

Cuadro XII**Características, consecuencias y prioridades de las U.D. Elaboración propia.**

Características	Consecuencias	Prioridades
Arquitectura no prisionizante en un medio normalizado.	<ul style="list-style-type: none"> -Elimina progresivamente el fenómeno de prisionización -Fomenta la interacción social -Suaviza el periodo de adaptación a la libertad 	Unidades Dependientes para madres con hijos menores
Número reducido de individuos	<ul style="list-style-type: none"> -Facilita la convivencia y la asunción de responsabilidades. -Atención y tratamiento personalizado e individualizado 	

Pero también intervienen otros factores en el funcionamiento de las Unidades Dependientes. Veámoslo.

3) A propósito de la gestión.

Otra constante en las entrevistas es que la razón de ser de las Unidades Dependientes parece fundamentarse en una relación de intereses bifrontes. Por una parte los del Estado, que manifiesta su incapacidad, o más bien desidia, para asumir este tipo de alternativas autónomamente o por lo menos en igualdad numérica respecto de las asociaciones, recordemos que de las Unidades Dependientes que existen sólo una, la de Valencia, es gestionada en exclusiva por organismos estatales: *“Las O.N.Gs lo que están haciendo ahora mismo es el trabajo del Estado. Esto podría hacerlo el Estado, ¿qué es lo que no puede hacer un Estado?. El Estado se lo endosa a las O.N.Gs. porque quizá le puede salir más barato”* (E.3). Y, por otra parte, los intereses de las O.N.Gs., que suplen mediante las subvenciones y el altruismo la iniciativa del propio Estado: *“Las O.N.Gs están en ésto porque el Estado*

les da subvenciones, porque también es una forma de crear empleo y por el afán caritativo que tienen esas personas” (E.4).

A su vez, ésto trae consigo varias consecuencias. Pese a que la opción de las Unidades Dependientes se presenta como una alternativa altamente satisfactoria respecto de la prisión tradicional, la atribución de su gestión exclusiva a entidades tales como asociaciones u O.N.Gs. tiene algunos efectos que no lo son tanto. El hecho de que estas instituciones posean un ideario altruista redundante en la forma que tienen de actuar, si se quiere más solícita, pero muchas veces sirve para paliar, en gran medida, las carencias profesionales del personal a ellas adscrito: *“Creo que el trato de estas organizaciones es mucho más humano. Una O.N.G., son gentes que están dispuestas a la ayuda social, de corazón, pero en casi todas las U.D sólo hay voluntarios, no hay muchos profesionales, y eso es preocupante” (E.4)*

Por otro lado, las entrevistas hablan de que, el hecho de estar sujetas a subvenciones implica de una parte, precisamente por esa dependencia económica, la pérdida de la capacidad de actuación y de algún modo la independencia: *“Lo de las subvenciones es que es un arma de doble filo, porque lo que está claro es que si yo delego en ti todas las obligaciones y te doy las subvenciones, tú tienes que hacer lo que yo te diga”(E.1).* Y de otra parte implica la necesidad de supervisión real de sus actuaciones, que no siempre se hace, tanto en el plano económico, como en el de la eficacia de los proyectos y el análisis de sus resultados: *“Por supuesto para evitar abusos, nada como supervisar en serio a las O.N.Gs, que yo creo que se hace poco, un control de qué es lo que se hace con esos presupuestos y sobre todo, y esto es muy importante, un estudio profundo de los resultados de los Proyectos y de las personas que pasan por esas UD” (E.3)*

Así, a modo de síntesis, todos estos factores que venimos analizando, aparecen recogidos en el cuadro XIII:

Cuadro XIII
La gestión dual “Estado-O.N.Gs.” como elemento determinante en el funcionamiento de las U.D. Elaboración propia.

Entidad	Problemática
ESTADO	- Falta de inversión. Incapacidad, o desidia, para asumir estas alternativas autónomamente.
O.N.Gs.	<ul style="list-style-type: none"> -Suplen mediante las subvenciones y el altruismo, la iniciativa del propio Estado. -Métodos de intervención más humanos que sirven para paliar en gran medida, las carencias profesionales del personal a ellas adscrito. -Dependencia económica (subvenciones): pérdida de la capacidad de actuación y de la independencia. -Necesidad de supervisión real de sus actuaciones, tanto en el plano económico, como en el de la eficacia de los proyectos y el análisis de sus resultados.

c) La opinión social.

Es conveniente destacar, como parte del discurso, la importancia que conceden los presos a desmontar los tabúes que sobre este tema existen en la Sociedad. Pese a la apariencia del régimen abierto respecto del medio abierto como algo laxo y ciertamente “peligroso”, reivindican la necesidad de mostrar a la Sociedad una visión real sobre las peculiaridades de la ejecución de la pena privativa de libertad en estos centros, puesto que concebir la cárcel en una acepción distinta, más ligada al autocontrol y a la asunción de responsabilidades en un entorno pro-social más normalizado, pero con las mismas garantías de control institucional, no supone necesariamente un riesgo: *“A la Sociedad se le debería decir que todos estos proyectos en los que parece que la gente puede hacer lo que quiera y está libre, no son así, es una dinámica diferente, pero uno sigue estando preso y cumpliendo una pena” (E.2)*

La opinión social, así como todos los déficits que presentan estos centros en la actualidad, hacen que de cara a su supervivencia hayan de someterse a serios cambios en el futuro. Veamos cuales son las perspectivas.

d) Los Centros de Inserción Social y Unidades Dependientes.
Perspectivas de futuro.

Frente al panorama que existe en la actualidad, es evidente que, de cara al futuro, se precisa de una reestructuración. Estos Centros, nacieron fruto de una situación coyuntural que no puede perpetuarse en el tiempo con el mismo esquema de funcionamiento, pero ¿cómo ha de articularse ese cambio?. Las entrevistas hablan tanto de la necesidad de transformación de los Centros de Inserción Social, como de la necesidad de ampliación del número de Unidades Dependientes.

1) La transformación de los Centros de Inserción Social.

Es curioso observar cómo el discurso se centra en la transformación que han de sufrir estos centros en el ámbito organizativo y estructural. Sin embargo, esa transformación ha de ser cualitativa, es decir, no tanto respecto de la función que representan como centros de ejecución penal propiamente dichos, sino más bien respecto a la que han de representar como Centros de gestión, supervisión y administración: *“Hay que hacer más UD y los CIS dejarlos simplemente para lo que son trámites administrativos, supervisión y lo que es la gestión de las UD” (E.4)*

Además de las propuestas para los Centros de Inserción Social, veamos cuáles son las referidas a las Unidades Dependientes.

2) Ampliación en número de las Unidades Dependientes: ¿la privatización como solución?.

Es una constante que los presos aludan, como argumento recurrente en sus discursos, a la imperiosa necesidad de incrementar en número las Unidades Dependientes. Resulta curioso observar, sin embargo, que esa necesidad se manifiesta por encima incluso del carácter de la entidad que las haya de gestionar: *“Debería haber más U.D como sea, por el Estado, por las O.N.Gs o por lo que sea, para dar oportunidad a esa persona*

que se la tiene ahí mucho tiempo, para que salga y psicológicamente no le afecte. ” (E.1)

Y más curioso resulta aún observar que es tan imperiosa la necesidad de que existan Centros de este tipo, que la opción de la privatización, es decir, la opción de que sean las empresas privadas -el Segundo sector- las que las gestionen, no se desdeña en absoluto: *“Bueno mira, por la parte ética a mí me parece que no, porque si el Estado es quien te juzga y el que te hace cumplir una pena, es el Estado el que se debería de hacer cargo de todo el tiempo que has de estar preso, ahora si por un problema de administración, funciona mejor una empresa privada, pues mira bienvenido sea.” (E.2)*

Esquemáticamente podemos ver todo ello, en el cuadro que ahora se presenta:

Cuadro XIV
Los C.I.S y las U.D. Perspectivas de futuro. Elaboración propia.

Centro	Perspectivas de futuro
C.I.S.	- No centros de intervención. Centros de gestión, supervisión y administración.
U.D.	- Necesidad de incrementar en número las Unidades Dependientes, incluso independientemente del carácter -ya sea pública o privada- de la entidad que las haya de gestionar.

Una vez finalizado el discurso de los presos, es conveniente conocer también la visión de los profesionales que trabajan tanto dentro como fuera de los centros. Como ya señalé al inicio del capítulo, la experiencia de cada uno de los que llamé “agentes institucionales” afecta al discurso y valoración de la realidad que estoy describiendo. Lo veremos a continuación.

5.2. El discurso de los profesionales que trabajan en los Centros abiertos.

Aunque el colectivo de profesionales que trabajan en las prisiones convencionales tiene un discurso muy marcado por su lugar de trabajo, sorprende que, en general, el discurso de aquellos que desempeñan su labor profesional en este tipo de Centros, no se ajuste al del colectivo que desarrolla su labor en prisiones ordinarias al uso. La explicación es obvia. Estos centros no se conciben como espacios apartados de lo social, aunque paradójicamente muchos físicamente si lo estén, sino que son concebidos como ámbitos donde conviven los que, “pre-integrados” en la Sociedad, serán en breve miembros activos de la misma. Esta circunstancia, este cambio de concepto, es el que precisamente modifica su discurso.

Además, como veremos en el análisis que se presenta a continuación, el discurso de los profesionales que trabajan en estos Centros abiertos, tanto en el caso de los que prestan sus servicios desde la Institución Penitenciaria como en el de los que los prestan desde las Organizaciones No Gubernamentales, es un discurso ciertamente homogéneo. Pero aparte de ser un discurso homogéneo, es extrañamente coincidente con el discurso que acabamos de analizar respecto de los presos. Esa homogeneidad, que básicamente se traduce en la apuesta por un planteamiento dirigido a que la estructura prisionizante de la cárcel deje de tener sentido, es la que justifica un bloque específico como el que comienza.

a) La trascendencia del régimen abierto en el actual sistema penitenciario.

Una constante en las entrevistas es la de significar que, pese el notable acierto que constituyó en su día, y que actualmente constituye, el incluir en la legislación este tipo de régimen, no se ha desarrollado en la práctica de la manera que hubiese sido deseable. Y no se ha sido así principalmente porque el régimen abierto ha sido el gran olvidado en cuanto a inversión en medios, infraestructura y personal. De aquellos barros, vienen estos lodos y la limitación para el acceso de los presos al mismo.

Así lo afirma la generalidad de los entrevistados, tanto los que prestan sus servicios desde la Administración penitenciaria como desde las O.N.Gs., y el Funcionario de régimen es un ejemplo de los primeros: *“Es una posibilidad que contempla la legislación actual y por tanto es una opción que hay que desarrollar, porque me parece muy positiva, quizá el entusiasmo con el que nació y que se plasmó en la legislación del momento haya quedado un poco en agua de borrajas”* (E.B.). También se manifiestan en este sentido aquellos que prestan sus servicios desde las Organizaciones No Gubernamentales. Por ejemplo la Monitora afirma: *“Me parece que contamos con una Ley que se ha desarrollado poco, pero que está abierta a que este tipo de iniciativas se desarrollen en toda su extensión, falta concienciación y faltan medios”* (E.E)

Por tanto, si el régimen abierto adolece en la práctica de cierta “atrofia”, procede ahora analizar en qué se materializa ésta, es decir, cómo se refleja en los Centros donde se ejecuta y si es patente en la realidad cotidiana.

b) Los Centros de Inserción Social.

Según los entrevistados, entre las ventajas con las que cuentan los Centros de Inserción Social en comparación con las Secciones Abiertas, destaca por su importancia la autogestión. Principalmente porque propicia que la capacidad de actuación y la toma de decisiones sea más ágil y eficaz. Así lo expresa el Director del C.I.S.: *“La ventaja que tiene un C.I.S. con relación a una Sección Abierta es la autonomía, el C.I.S. tiene más autonomía, entonces tiene más capacidad de decisión, de una respuesta rápida”* (E.A)

Sin embargo comparten una característica común: la concepción arquitectónica de prisión, es decir, los elementos arquitectónico-prisionizantes que caracterizan a ambos, aún siendo establecimientos específicamente pensados para albergar a presos adscritos al régimen abierto. El Director de C.I.S., esta vez a modo de lamento, explica que: *“Como ejemplo de elementos arquitectónicos de los Centros de Inserción Social, tengo las celdas del segundo piso con cerrojos y rejas (se refiere al Centro de Inserción Social “Torre Espioca” de Valencia). Es un Centro éste de nueva construcción y cuando lo fueron a inaugurar lo advertimos; no tiene sentido tal desorganización, la infraestructura*

clama al cielo en un centro abierto” (E.A.). También el Funcionario de régimen opina lo mismo: “Arquitectónicamente entre los C.I.S y las S.A yo no hago distinciones, son lo mismo, tienen el mismo espíritu de la prisión” (E.B)

De ello se deriva una consecuencia importante respecto de la labor que desarrollan los profesionales en los Centros de Inserción Social. Porque, lógicamente, las condiciones arquitectónicas condicionan su trabajo y aunque en estos Centros el concepto de prisión sea el de un espacio más integrado en lo social, que redunde en que el trato para con el preso se base principalmente en la confianza, luego el control sea más laxo, la intervención se sigue llevando a cabo en un ambiente hostil, que no favorece el que se elimine el fenómeno de prisionización de los funcionarios, sino que hace que se desplace concentrándose principalmente en los funcionarios de tratamiento y mitigándose en los de vigilancia. Habla, con conocimiento de causa, el Funcionario de tratamiento: *“Obviamente, aquí los problemas los tenemos los funcionarios de tratamiento, que son los que estamos más en contacto con el interno, los funcionarios de vigilancia no tienen otro cometido que la estrictamente relativa a la vigilancia y se limita a actividades de control muy escaso” (E.C)*. Justo lo contrario de lo que ocurre en las prisiones convencionales al uso, donde son los funcionarios de régimen los que lo sufren más directamente y acusan más rápidamente sus efectos. Del mismo modo lo expresa también el Funcionario de régimen: *“Yo, de mi experiencia de 11 años en régimen, sé que lo que más va quemando al funcionario son los conflictos, lo que está más relacionado con la violencia y las situaciones conflictivas, el salir de trabajar y pensar que dentro de 2 días tienes que volver a trabajar en un módulo así. Eso te va minado. Cuando estás en el CIS es totalmente diferente, porque aunque se da algún caso conflictivo, la asiduidad y frecuencia es tan dilatada, que no da tiempo a preocuparse” (E.B)*.

Así, finalmente y a modo de recapitulación, el esquema de todas estas características, nos lo ofrece el siguiente cuadro:

Cuadro XV
Características de los Centros de Inserción Social. Elaboración propia.

Características	Ventajas	Inconvenientes
<ul style="list-style-type: none"> - Formato arquitectónico = cárcel convencional - Infraestructuras obsoletas o poco adecuadas al régimen abierto. 	<p>Autonomía, capacidad de decisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desplazamiento del fenómeno de prisionización de los funcionarios de régimen a los de tratamiento. - Déficits en la intervención.

c) Las Unidades Dependientes.

Coinciden los profesionales que desarrollan su labor en las Unidades Dependientes en que el principal factor que incide el cumplimiento de su trabajo es contar con un ambiente normalizado y adecuado al desempeño de sus funciones lo que unido a una menor población, facilita la intervención y por tanto dulcifica su labor. La Monitora lo expresa claramente: *“Que estas alternativas no tengan una estructura carcelaria es importante, se trabaja de otra forma, con mas calma, con empatía, con asertividad, con más paciencia, además, al ser un número reducido de individuos, el seguimiento de es mucho más directo”* (E.F.). Sin embargo, estos profesionales a menudo tropiezan con algunas trabas y dificultades. Entre las que se atreven tímidamente a destacar se encuentran, por ejemplo; la falta de personal y así lo denuncia de nuevo la Monitora: *“En las Unidades Dependientes somos multiusos, lo mismo servimos para pelar una cebolla, que para hacer la contabilidad de la casa, que para hacer un informe al juzgado o al CIS, que para irte a hablar con el de la Audiencia Provincial. Es que estás pendiente de todo”* (E.F.)

O la profusión con que se emplean los voluntarios en detrimento de profesionales contratados y cómo ésto redunda en beneficio de la

asociación, pero también en beneficio del Estado. Así lo denuncia también la Educadora: *“Es más barato contar con un voluntario que contratar a un profesional, y ahí está el problema. A lo mejor la O.N.G. tiene 30 trabajadores, y no todos con titulación, pero tiene 500 voluntarios, y sacan adelante mucha gente, pero claro en qué condiciones no se lo plantean, se plantean cuanta gente sale adelante porque la Administración exige unas cifras de personas que salen de la cárcel y están en las Unidades Dependientes, da igual la calidad con la que se haya hecho y los resultados”* (E.E)

O la falta de profesionales cualificados que, independientemente de los profesionales del CIS al que están adscritos, desarrollen las labores de intervención que les corresponden. En este sentido vuelve a pronunciarse la Monitora: *“Según están ahora mismo las asociaciones, no se puede pagar un psiquiatra o un psicólogo, o sea, que no tienes nadie que pueda aconsejar en cuanto a eso. Imagina que algún día pueda pasar algo porque un chico tiene un trastorno y tu no sabes que hacer, porque al final tú eres quien tienes que estar día a día con ellos”* (E.F)

Y por último la falta de control y seguimiento de su actividad. En este sentido, comenta de nuevo la Educadora: *“Debería hacerse evaluación de los proyectos que ni se hace, ni tampoco se hace seguimiento, eso es fundamental para ver si lo estamos haciendo bien o no. Para ver en que tenemos que mejorar y en que lo estamos haciendo bien”*(E.E)

Entonces ¿cuál es la razón de ser de toda la problemática que estos profesionales manifiestan en su discurso?. Por lo que parece, ni más ni menos que la cuestión económica. La opinión de la Educadora es palmaria: *“Realmente cuesta más barato pagar a un profesional desde una ONG, que nos pagan 4 duros, que a una persona que realmente trabaje como funcionario desempeñando el mismo papel, o incluso funciones mucho más acotadas de las que desempeñamos aquí”*(E.E)

Así parecen corroborarlo los datos de los que dispongo. Si analizamos, por ejemplo, el estudio económico financiero entre los años 1994 y 1995 de la Unidad Dependiente para hombres que la O.N.G.

Horizontes Abiertos³¹⁴ tiene en Madrid, podremos ver reflejado en la partida de gastos de personal, un monto total en el año 1994 de 795.262 pesetas. En el año 1995 se incrementa en un total de 2.560.822 pesetas siendo dos personas las encargadas de la ejecución proyecto. Al mismo estaban adscritos sin embargo, más de una docena de voluntarios.

1) Una solución al problema de los niños en prisión.

Sin embargo y pese a todas las dificultades analizadas, las Unidades Dependientes se presentan como una solución muy a tener en cuenta respecto del problema de los niños en prisión. Los niños precisan de un ambiente prosocial adecuado que facilite y estimule su proceso de socialización, y que, a la vez, elimine el efecto prisionizador que trae como causa la estancia en un ambiente carcelario. Por tanto estas Unidades, ubicadas como sabemos en un medio social normalizado, se presentan como la alternativa ideal. Es curioso observar como los propios profesionales que trabajan en los Centros penitenciarios abiertos, en los Centros de Inserción Social, son los primeros en reivindicarlas como lugar idóneo para ello. Su discurso constituye uno de los más sólidos argumentos para acreditar su existencia. Además en este caso, sí se justifica de manera palmaria la cuestionada colaboración del Tercer sector, puesto que la existencia del niño supone un plus de difícil acceso para la propia Institución Penitenciaria. Lo expresa claramente el Director de C.I.S.: *“En una Unidad Dependiente de Madres hay un factor básico que es el niño, y al niño no lo meto en prisión ni de coña, o sea yo un niño aquí, no (se refiere al CIS). Entonces, hay que buscar el ambiente más apropiado para el niño, y el ambiente más apropiado para el niño es una casa normal, como es un piso, lo más próximo a lo que puede ser su vida normal, entonces las Unidades Dependientes para madres son de cajón, esa función sólo la puede desempeñar una asociación”* (E.A.)

Un compendio de todas estas características que se vienen señalando, lo refleja el cuadro XVI:

³¹⁴ HORIZONTES ABIERTOS (1994): *“Informe sobre la Unidad Dependiente para internos “Padre Arrupe”*, pág. 8. Sin publicar.

Cuadro XVI
Características, consecuencias y prioridades de las Unidades Dependientes.
Elaboración propia.

Características	Consecuencias	Prioridades
<ul style="list-style-type: none"> - Arquitectura no prisionizante en un medio normalizado. - Número reducido de individuos 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención y tratamiento personalizado e individualizado - Se dulcifica el trabajo: empatía, asertividad, calma. 	<p align="center">Unidades Dependientes para madres con hijos menores</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de personal - Falta de profesionales cualificados - Más voluntarios que profesionales contratados - Falta de seguimiento y control de las actividades 	<ul style="list-style-type: none"> - Ahorro económico tanto para el Estado como para las propias asociaciones u O.N.Gs. 	

Hemos visto como la intervención del Tercer sector en la gestión de las Unidades Dependientes lleva aparejados una serie de problemas anexos. Es preciso, por tanto, ahondar a continuación en el tema de la gestión de estos centros y analizar ampliamente su problemática real.

2) A propósito de la gestión.

Según el discurso de los presos, la razón de ser de las Unidades Dependientes parecía fundamentarse en una relación de intereses bifrontes entre el Estado, que manifestaba cierta incapacidad, o más bien desidia para asumir este tipo de alternativas autónomamente, o por lo menos en igualdad numérica respecto de las asociaciones, por una parte, y de las O.N.Gs. o asociaciones que suplían mediante las subvenciones y

el altruismo, la iniciativa del Estado por otra. En este sentido, el discurso de estos profesionales gira en torno a las explicaciones que abundan en la cuestión. ¿Por qué se escapa de las manos de la iniciativa pública la ejecución penal en el régimen abierto?. En ambos casos, el argumento que justifica el desarrollo de estas iniciativas es básicamente el económico. Es excepcional, como hemos visto, el caso de los niños.

Coinciden los profesionales entrevistados en que el hecho de que las Unidades Dependientes sean gestionadas por O.N.Gs., por el Tercer sector, no se debe a una incapacidad real del Estado, del Primer sector, en gestionarlas autónoma e independientemente -de hecho hay una en Valencia gestionada de esta forma-. Se debe a una falta de recursos, es decir, no es que los profesionales de la Administración sean incapaces de realizar la intervención con los presos en condiciones similares a los profesionales de las asociaciones. Así lo afirma la Monitora: *“El problema es que se deja en manos de las asociaciones, no porque el Estado no se pueda hacer cargo, sino porque sale más barato y limpia su imagen, porque todos sabemos que se invierte más en hacer macrocárceles que en centros abiertos. (E.F)*. Se trata más bien de un problema de índole puramente económico, de ahorro, que beneficia a ambas partes. Así lo manifiesta el Funcionario de tratamiento: *“El factor más importante es el económico. Supongo que será un proceso dialéctico, por un lado, estas personas que llevan la dirección de las O.N.Gs, pretenden realizar una labor que ellos creen que es positiva y presionan a la Administración para que les dé recursos, la Administración si considera que esas personas llenan un hueco o proceden a realizar unas labores para las que no tienen personal especializado, pues se produce una confluencia de interés que es aprovechada tanto por la Administración como por las O.N.Gs” (E.C)*

De esta manera, puede que el criterio económico explique la entrada en escena de otros sectores sociales distintos al primero, al Estado, pero eso no justifica que, como ocurre en la práctica, las Unidades Dependientes hayan de estar supeditadas a la existencia de instituciones dedicadas a la reinserción de los presos, a su disponibilidad o a sus posibilidades económicas. Así de tajante lo manifiesta el Director de C.I.S: *“La intervención, o el tratamiento como decimos aquí, preferimos que lo hagan en la calle coordinados por nosotros (se refiere a la Unidad Dependiente de Valencia que gestiona en exclusiva la*

Administración penitenciaria), no queremos ninguna asociación dentro, imagínate si por cualquier cosa la organización no tiene presupuesto o se cierra el proyecto, no, las Unidades Dependientes gestionadas por asociaciones yo es que ni las entiendo, ni las comparto” (E.A)

La sinopsis de todo lo expuesto, se encuentra en el cuadro que se presenta a continuación. Allí, se puede observar la problemática que genera esa gestión dual o “coejecución” -como la denominé en el capítulo anterior- en el funcionamiento de las Unidades Dependientes y cuales son sus consecuencias

Cuadro XVII
La gestión dual “Estado-O.N.Gs.” como elemento determinante en el funcionamiento de las U.D. Elaboración propia.

Entidad	Problemática	Consecuencias
ESTADO	- Falta de inversión.	- Incapacidad, o desidia, para asumir estas alternativas autónomamente.
O.N.Gs.	-Suplen mediante las subvenciones y el altruismo, la iniciativa del propio Estado. -Dependencia económica (subvenciones): pérdida de la capacidad de actuación y de la independencia.	- Ahorro económico - Se supedita la existencia de U.D. a la existencia de O.N.Gs. que las atiendan

d) Los Centros de Inserción Social y Unidades Dependientes. Perspectivas de futuro.

Sin lugar a dudas, como ya vengo anunciando, la situación de estos establecimientos abiertos, coyuntural en el tiempo si se quiere, precisa de un cambio estructural. Veamos cuales son las propuestas que manifiestan los profesionales que trabajan en estos centros en su discurso. Adelanto que son similares a las que vimos en el discurso de los presos.

1) La transformación de los Centros de Inserción Social.

La primera coincidencia se centra principalmente en la necesidad imperiosa que tienen los Centros de Inserción Social en la actualidad de

eliminar su actual estructura organizativa tanto en el ámbito estructural, suprimiendo la arquitectura prisionizante, como en el ámbito de capacidad, reduciendo el número de presos. En opinión de la Educadora: *“Yo creo que es importante que se hagan Centros en plan C.I.S pero que no tengan una estructura carcelaria, porque es un régimen abierto y la arquitectura no debería ser esa. Lo bueno es que haya como mucho grupos de 200 personas máximo”* (E.E). Pero también se detectan necesidades en el ámbito de la ubicación construyendo y distribuyendo los Centros a lo largo del territorio nacional. Así lo piensa el Director de C.I.S: *“Debería de haber C.I.S. en todos sitios. Porque lo que es ridículo, es que te venga un tercer grado de otra provincia o de otra ciudad aquí, (se refiere al CIS de Valencia). En un tercer grado no tiene sentido porque su incorporación tanto laboral como social o familiar no va a ser en esta provincia, tiene que ser en otro lado”*(E.A)

Sin embargo, estas medidas precisan de estudio y análisis detallado para llevarlas a cabo pero sobre todo de una dotación económica que las haga factible. Desde finales de los años 90 se ha venido manifestando la intención de construir 24 nuevos Centros de Inserción Social, sin embargo la realidad muestra que están próximos a construirse 3 nuevos Centros penitenciarios Tipo y nada se sabe de los Inserción Social. Así lo señala el Director de la Sección Abierta: *“El presupuesto de II.PP ha sido alto para la amortización de prisiones, pero el caudal de ingresos se deberían encauzar para este tipo de propuestas también”* (E.D)

2) Ampliación en número de las Unidades Dependientes: ¿la privatización como solución?.

También es una demanda constante en el discurso de los profesionales que trabajan en estos centros, la imperiosa necesidad, dadas las condiciones en las que se encuentran los Centros de Inserción Social, de incrementar en número las Unidades Dependientes. Así lo afirma la Monitora: *“Yo creo que lo mejor sería hacer más Unidades Dependientes porque no suele haber reincidencia, porque los chavales salen mucho mejor, se está viendo que vuelven a sus familias y vuelven a un ambiente mejor, que ya salen sin consumir, que realmente ya pueden tener una vida”* (E.F.). Pero es una opinión que también comparte el Director de C.I.S.: *“Tiene que haber más Unidades Dependientes. Sé que el compromiso de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias es que haya más”*(E.A)

Y lo que aún resulta más curioso es que, como ocurría en el discurso de los presos, estando la situación necesitada de una reestructuración, la posibilidad de que entre en el panorama de la ejecución penitenciaria el

Segundo sector, el Sector privado, asombrosamente se manifiesta como algo cuanto menos probable en un futuro no muy lejano. Así lo expresa el Director de C.I.S.: *“Si se dejase a una empresa privada la gestión, ¿porque no?. Las consecuencias habría que verlas.”* (E.A). En el mismo sentido el Funcionario de régimen: *“Que se privatice yo creo que no sea ni bueno ni malo, probablemente si hay privatización debe haber mayor control judicial. Realmente seria interesante que se hicieran estudios. En la actualidad me parece temprano, ni la Administración ni la opinión pública está preparada para ese tipo de entregas de concesiones a la administración de empresa, pero se va a hacer con otras parcelas de la Administración.”* (E.B). Pero no es sólo una opinión expresada por aquellos profesionales que desempeñan su labor desde la Administración Pública, sino que es una opinión compartida respecto de los que desempeñan su labor desde una Organización No Gubernamental. De esta manera opina la Educadora: *“Sí, creo que se podría hacer y se podría hacer bien, mientras el preso esté mejor, que más da quien lo gestione, pero creo que se necesita tiempo para aprender de los errores de otros”* (E.E)

Se puede ver en el cuadro que se presenta a continuación, donde esquemáticamente, se reflejan las perspectivas futuras para los C.I.S: y U.D. de las que vengo hablando hasta ahora:

Cuadro XVIII
Los C.I.S y las U.D. Perspectivas de futuro. Elaboración propia.

Centro	Perspectivas de futuro	Necesidades
C.I.S.	- Eliminar actual estructura organizativa: no arquitectura prisionizante, disminución del número de presos, incremento del número de C.I.S. en todo el territorio.	Aumento de inversión en el régimen abierto
U.D.	- Necesidad de incrementar en número las Unidades Dependientes, incluso independientemente del carácter -ya sea pública o privada- de la entidad que las haya de gestionar.	

e) La opinión social.

Es curioso observar como recurrente en el discurso, y es algo que ya se manifestó al analizar el discurso de los presos, el deber inexorable de la Administración penitenciaria de explicar y difundir la tarea que desarrolla con los presos. Así lo manifiesta el funcionario: *“Yo creo que la labor pedagógica de la Administración por llevar a la Sociedad, por defender su filosofía penitenciaria, ha sido mínima y es mínima y eso produce más desafecciones que adhesiones en la propia Sociedad.”* (E.B). Y según su opinión, habría de hacerlo en dos sentidos; en el de limpiar de clichés y estereotipos la opinión pública, y en el de desmontar los tabúes que sobre este tema existen en la Sociedad, pues será la Sociedad a la que habrán de integrarse los presos y su opinión es crucial en su post-inserción: *“El acontecer penitenciario sigue siendo un misterio para la Sociedad, no se ha trasladado a la opinión pública por los medios de comunicación, ni por la Administración, ni por las televisiones públicas, ni por los gobiernos anteriores ni por éste, la realidad penitenciaria, de tal manera que existe un desconocimiento bastante extendido y un poco inconveniente. De hecho la opinión pública se mueve a golpe de televisión, a golpe de noticia de telediario o de periódico o lo que son tijeretazos”* (E.B)

Para concluir, he de manifestar, como se viene observando, que el discurso de los profesionales que trabajan en los Centros abiertos, es sorprendentemente coincidente con el discurso de los presos. Veamos ahora en qué sentido discurre el discurso de los últimos “agentes institucionales” propuestos, el de los profesionales que trabajan fuera de los Centros abiertos. Para mayor clarificación se procederá a comparar los tres, estableciendo así las posibles concordancias y discordancias entre ellos.

5.3. El discurso de lo profesionales que trabajan fuera de los Centros abiertos.

Si queremos completar aquello que venimos describiendo, es preciso conocer el último de los discursos que lo rodean, el de los profesionales que trabajan fuera de los Centros abiertos. He de aclarar de antemano que su discurso no siempre es un discurso homogéneo y que varía dependiendo del escalafón desde el que actúan. Quizá es un discurso más personal que institucional, y en numerosas ocasiones no reproduce la postura oficial del cuerpo al que cada uno pertenece. Estos profesionales son especialistas que están en contacto muy directo con la realidad y, gracias a ello, su postura enlaza dos aspectos prioritarios para entender cómo se articulan los mecanismos formales que, respecto de la legalidad material, genera la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio abierto: el conocimiento técnico y la experiencia personal. Su punto de vista, resultará crucial para ahondar en el tema propuesto respecto de esta investigación.

a) La trascendencia del régimen abierto en el actual sistema penitenciario.

Existe una relación innegable entre la dulcificación de la ejecución de la pena privativa de libertad, la dulcificación de las penas de la que hablaba Beccaria en su famoso libro “De los delitos y las penas”, y la disminución de la tasa de reincidencia³¹⁵. El acceso del preso a una

³¹⁵ CENTRAL PENITENCIARIA DE OBSERVACIÓN (2001): *Op., cit.*, pág. 274. Donde puede leerse : “ La pretensión, en general, coincidente con el deseo de la mayoría, de endurecer y ampliar las penas, y, también, las condiciones de cumplimiento, se puede comprender teniendo en cuenta sentimientos como ira, la venganza, la rabia, la impotencia,

forma de cumplimiento más indulgente, el régimen abierto, supone una importantísima ventaja respecto del régimen ordinario. Mientras que en el régimen abierto el fracaso es prácticamente la excepción, el éxito es la excepción en el régimen ordinario. La afirmación del Abogado así lo indica: *“Los datos que conozco son de la propia Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Es evidente que la tasa de reincidencia disminuye paulatinamente, según nos aproximamos a formas de cumplimiento más dulcificadas”* (E.b)

Así pareció entenderse desde épocas pretéritas, pues, tanto la legislación como la doctrina, desde finales de los años 70, dieron cuenta de la importancia de potenciar el régimen abierto. Sin embargo pese a que, según las cifras, dónde se produce la posibilidad más clara de reinserción y el riesgo menor de reincidencia es en el régimen abierto, contradictoriamente la apuesta ha sido respecto del régimen ordinario, siendo el acceso de los presos a aquella forma de ejecución, en la práctica, ciertamente restringida. Así lo afirma de nuevo el Abogado: *“Debería ser la forma habitual del cumplimiento de condena, pero, tristemente, es un porcentaje mínimo las personas que se encuentran en este régimen”* (E.b). No opina lo mismo el Jurista, que argumenta que los índices de cumplimiento en régimen abierto son aquellos que dicta la razonabilidad, siendo precisamente la razonabilidad la que sugiere, como hemos visto, el incremento de estos índices: *“Pensando que aproximadamente el 25% de los internos cumplen en régimen abierto, creo que la proporción de internos que cumplen condena en régimen abierto, hoy en día no está mal, es la que más o menos dicta la razonabilidad”* (E.d)

Sin embargo, este razonamiento del Jurista se refuerza gracias a un criterio que, en su opinión, influye en el concepto de reinserción y por ende en el acceso de los presos al régimen abierto, cual es la variable “perfil del preso”. Aquellos presos que cuentan con unas características

el miedo o la angustia, entre otros, ante determinados delitos, pero la demostración empírica nos demuestra que, los excarcelados en libertad condicional reinciden menos que los que son excarcelados en libertad definitiva, y, ello significa que el cumplimiento de la pena ha sido mejor en todos los aspectos, pues, en general, han tenido menos infracciones disciplinarias, ha participado en actividades de tratamiento y ha sido clasificado en tercer grado de tratamiento, precedido por el disfrute de permisos de salida en semilibertad o libertad, en resumen, su estancia en prisión ha sido menos penosa y rígida, por lo que, si realmente queremos defendernos de nuevos delitos, el camino no parece ser el endurecimiento de las penas y de las condiciones de cumplimiento”.

determinadas como por ejemplo apoyo familiar, posibilidades laborales, en definitiva, que cuentan con una dotación de recursos determinados, son aquellos que básicamente llegan al régimen abierto y son precisamente estas condiciones las que inciden en la menor reincidencia. Esto trae consigo un importante efecto, porque implica asociar el acceso al régimen abierto a unas determinadas condiciones, cuando es de suponer que sean esas condiciones las que traten de encontrarse para que se produzca ese paso previo a la libertad total, fijando el acceso al perfil de aquellos presos, si se quiere privilegiados, y limitándolos a la generalidad. Así lo explica el Académico: *“Si los Centros de régimen abierto se convierten en Centros donde no se prestan apoyos de incorporación a la Sociedad, poco eficaces van a ser, salvo para aquellas personas en las que el delito sea algo excepcional en su vida, o tengan tantos apoyos sociales y familiares. Ahora bien, para el resto de la población penitenciaria, compuesta por los sectores más pobres y deteriorados de las Sociedades, la carencia de medios convierte a este régimen de vida en una posibilidad incierta, necesaria para muchos de ellos, pero no aprovechada”* (E.c.)

Además, la variable “perfil del preso” es la que, en opinión del Jurista, le sirve para justificar su opinión: *“Esa idea de reincidencia hay que ponerla en cuarentena porque, en muchas ocasiones, es precisamente el perfil previo que ya tenía el sujeto el que ha propiciado que esté en tercer grado, salga en régimen abierto y precisamente reincida menos”* (E.d)

Sin embargo y pese a sus ventajas, la inversión real y material que se destina al régimen abierto sigue desplazándose sistemáticamente al régimen ordinario. De nuevo el Magistrado se pronuncia: *“Lo que sí es cierto, es que la Administración penitenciaria dedica un porcentaje inmenso de sus recursos humanos y materiales a la custodia de los presos en primer y segundo grado y sin embargo, es evidente que donde se produce la posibilidad más clara de reinserción no es en la prisión.”* (E.a) Quizá la razón de tal apuesta por el régimen ordinario esté, como siempre, en la cuestión económica. Pero aunque el gasto pueda ser considerado para muchos el principal argumento, que sería muy discutible desde el punto de vista ético, es preciso plantear alternativas a la prisión desde otra perspectiva completamente distinta, la del ahorro. El Abogado así lo apunta: *“Creo que habría que apostar por este*

modelo, que probablemente a corto plazo sea algo más caro, pero que al final es mucho más barato que tener una persona así, con el coste que supone en seguridad ciudadana y en costes de prisionización, que son de 5 millones al año” (E.b.)

Una vez apuntadas las opiniones sobre la trascendencia del régimen abierto en el actual sistema penitenciario, veamos qué ocurre respecto de los centros donde se hace realidad en la práctica.

b) Los Centros de Inserción Social.

Ahondando en las condiciones e infraestructuras con las que actualmente cuentan los Centros de Inserción Social, en el discurso de los profesionales que trabajan fuera de los centros abiertos, nos encontramos con una explicación que revela el porqué de esta situación. En realidad, el asunto trae causa en el proceso de desamortización que sufrieron los vetustos Centros penitenciarios que, una vez inservibles para el uso que en su día tuvieron destinado, pretendían ser vendidos. El dinero obtenido de estas ventas sería destinado a la construcción de nuevos Centros de Inserción Social. Pero no fue así, se prefirió utilizar los antiguos Centros con sus antiguas infraestructuras para albergarlos y posponer la construcción de los nuevos. Lo explica así el Jurista: *“En cuanto a los establecimientos abiertos, yo creo que uno de los problemas fundamentales fue cuando se empezaron a desamortizar los Centros antiguos, se pensó que se iban a sustituir todos por CIS, y la cosa se quedó ahí y no se construyeron todos los que se pensaban al principio. Porque la idea era amortizar un centro e incluso el mismo centro antiguo utilizarlo como CIS, pero hubo serios problemas. Recuerdo algunas prisiones viejas que tuvieron problemas legales, problemas jurídicos. Así, aunque la idea primera era la de vender los Centros viejos, vetustos, que estaban en el centro de las ciudades y con el dinero construir otros nuevos, pues no se hizo.”(E.d.)*

Sin embargo, de la toma de una decisión como ésta sin duda se derivó una importante consecuencia que quizá no se tuvo en cuenta en su momento: la de condicionar el régimen abierto, respecto del medio abierto, a la concepción arquitectónica de prisión del régimen ordinario, con todas las consecuencias que de ahí se derivan, y no sólo a dicha arquitectura, sino a una infraestructura que ni si quiera era viable para el

mismo. A pesar de ello, la idea de llevar a cabo Centros de Inserción Social de nueva construcción todavía sigue en pie, aunque, de hecho, aún no se ha materializado. El Jurista, en su condición de profesional adscrito a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y por tanto con información de primera mano, vuelve a opinar al respecto: *“La propuesta de construcción de los 25 CIS me parece extraordinaria, pero no sé si sigue adelante, yo no he oído que hayan empezado”* (E.d.)

Así, podemos observar que en estos discursos, al igual que en el de los presos o en el de los profesionales que trabajan dentro de estos Centros, se aprecian ciertas coincidencias respecto a algunas de las características que presentan los Centros de Inserción Social. En el cuadro se muestran:

Cuadro XIX
Concordancias en los discursos en cuanto a las características de los C.I.S.
Elaboración propia.

Características C.I.S.	Presos	Prof. en Centros	Prof. fuera Centros
- Formato arquitectónico = cárcel convencional	+	+	+
- Infraestructuras obsoletas o poco adecuadas al régimen abierto.	+	+	+

+ Concordancia

- Discordancia

c) Las Unidades Dependientes.

La disociación entre el régimen abierto y la prisión, como afirma el Magistrado, sí se da en el caso de las Unidades Dependientes: “...*realmente, la vida en libertad se asemeja muchísimo más a la vida en las Unidades Dependientes, que a la vida en cualquier Centro de Inserción Social o que a la vida en cualquier Sección Abierta, donde al fin y al cabo, todavía la visión de prisión predomina*”. Es precisamente esa disociación, la que proporciona las principales ventajas, circunstancias arquitectónicas y de ubicación normalizadas, voluntariedad y responsabilidad como medio de sujeción, con las que cuentan en la actualidad estas figuras: “*Es evidente que si la vida en prisión debe tener como referencia la vida en libertad, lo que más se asemeja a la vida en libertad no es vivir en un lugar como la cárcel, donde el estímulo de fuga viene paliado exclusivamente por las dificultades de hacerlo. En las Unidades Dependientes, se vive en una casa totalmente distinta a una prisión. Nada, ni en la forma de vestir de quienes están allí residiendo ni de los que de alguna forma los custodian, tiene que ver con el sistema clásico de las prisiones. La sujeción tiene enormes componentes de voluntariedad y al mismo tiempo de responsabilidad*” (E.a.)

Ventajas entre las que también se encuentra la reversibilidad, puesto que el acceso y permanencia en las Unidades Dependientes no es algo gratuito, sino que puede verse frustrado por un incumplimiento de los compromisos adquiridos por el preso: “... *porque la gente no llega a la U.D de forma directa mas que por excepción, lo normal es que ya hayan cumplido una parte de su pena, a veces relativamente importante en segundo grado, o incluso en primero. No es un regalo desde el primer momento mas que como excepción absoluta*” (E.a.). El argumento es apoyado también por el Abogado: “*y no es una situación irreversible, es una situación que se gana, pero puede perderse, de hecho ocasionalmente se pierde, aunque el número de fracasos es bajo*” (E.b.) Este aspecto redunda una vez más en la garantía que supone la ejecución de la pena privativa de libertad en este tipo de Centros, más laxa si se quiere, pero no menos estricta.

Pero lo que se señala en el discurso como definitorio de estos Centros, es que las condiciones en las que aquí se lleva a cabo la

ejecución de la pena privativa de libertad suponen el culmen del sistema de individualización científica, en tanto el tipo de intervención resulta muy favorable al seguimiento y la evaluación continuada. El Magistrado así lo manifiesta: *“Estos Centros se aproximan mucho a un sistema de individualización científica auténtica, por cuanto es un número reducido de penados que están bajo control y la proporción entre especialistas y penados es una proporción absolutamente favorable a ese estudio de la evolución, cosa que no puede decirse del sistema general, donde sabemos que muchas veces el número de profesionales es agobiantemente bajo, hasta el punto de que los principios se convierten en inaplicables”* (E.a.)

También podemos observar cómo en este discurso, al igual que en el de los presos o en el de los profesionales que trabajan dentro de estos Centros, se aprecian ciertas coincidencias respecto a algunas de las características que presentan las Unidades Dependientes. En el cuadro se muestran:

Cuadro XX
Concordancias en los discursos en cuanto a las características de las U.D.
Elaboración propia.

Características	Consecuencias	Presos	Prof. en Centros	Prof. fuera Centros
- Arquitectura no prisionizante en un medio normalizado.	- Atención y tratamiento personalizado	+	+	+
- Número reducido de individuos	- Se dulcifica el trabajo: empatía, asertividad, calma.	+	+	+

+ Concordancia
- Discordancia

1) A propósito de la gestión.

Si las ventajas que suponen las Unidades Dependientes como Centros donde la ejecución de la pena privativa de libertad resulta a todas luces más eficaz, es preciso ahondar, como ya ocurrió al analizar el discurso de los presos y el de los profesionales que trabajan en los Centros abiertos, en el papel que juegan, respecto de esa eficacia, las asociaciones u O.N.Gs. En este sentido se trata de abundar en una obviedad: el Estado manifestaba cierta incapacidad, o más bien desidia, para asumir este tipo de alternativas autónomamente -o por lo menos en igualdad numérica respecto de las asociaciones- y las O.N.Gs. suplen, mediante subvenciones y altruismo, la iniciativa del Estado. ¿Cuál es el porqué de esta situación?. El discurso de estos profesionales ofrece algunas explicaciones al respecto, es coincidente respecto de la importancia del tejido social y su implicación en la post-inserción del preso. El delito implica un conflicto social y la Sociedad debe ser parte en su resolución. El peligro de dejar esta iniciativa en manos exclusivas del tejido social, ya que su actuación desmedida, puede suponer un exceso de descarga en las responsabilidades que le son inherentes al Estado.

Es evidente que la entrada de las asociaciones y O.N.Gs. en el panorama de la ejecución penal en el medio abierto, sin duda ha supuesto un importante cambio de mentalidad. Han sido pioneras en llevar a cabo “el experimento” de la cárcel sin rejas. Han sido, si de alguna manera pueden definirse, quienes han demostrado que no hay porque “inventar una cárcel mejor, sino algo mejor que una cárcel”: *“Estas organizaciones, han captado de modo pionero lo que las leyes ya proclaman, que los presos siguen formando parte de la Sociedad. Pero lo han captado de un modo no estrictamente declarativo; no se trata de establecer solamente los grandes principios, sino de llevarlos a la práctica”* (E.a.) Sin embargo, ésto ha supuesto un grave inconveniente. El Estado, quizá por desidia, quizá deliberadamente, no ha contribuido a la continuidad de aquello que comenzó como un experimento, sino que ha dejado que se quedase en eso mismo, en un experimento con poca trascendencia para el “status quo” de las estructuras del aparato penitenciario. Las Unidades Dependientes, es decir, la posibilidad de cumplir la pena privativa de libertad sin estar en la cárcel, no han supuesto el embrión de un cambio -y así lo afirma el Académico- sino el desplazamiento de la iniciativa de su desarrollo desde el Estado a las

propias asociaciones: *“Pero no se le ocurre a la Institución Penitenciaria el decir, visto lo visto con las Unidades Dependientes, vamos a crear un nuevo tipo de historia con una nueva formación de los funcionarios, con un nuevo tipo de Centro, cambiar el “chip” de la custodia por otro tipo de “chip”, vistos los resultados no ha habido cambios”* (E.c.)

Precisamente esa falta de iniciativa del Estado, no ha supuesto sino un exceso de descarga en la propia responsabilidad del propio Estado. Así de tajante se muestra el Magistrado: *“Y ojo, porque sí me parece importante que el tejido social participe en la prisión como parte de la Sociedad que es. No estoy diciendo que el mundo de las O.N.Gs y los colectivos sociales deban estar al margen, lo que estoy diciendo es que me parece grave que unilateralmente se abandone en manos del tejido social algo que es competencia y responsabilidad de las prisiones”* (E.a.) Porque esa responsabilidad, es exclusiva del Estado y no puede delegarla en terceros. Así lo puntualiza también el Abogado: *“Creo que la responsabilidad es del Estado y quien tiene la responsabilidad es la Administración pública y no se puede delegar en terceros. Ahora, a la hora de la intervención yo no me opongo a que haya una intervención por parte de las O.N.Gs, pero sin que suponga la descarga de las responsabilidades”* (E.b.)

En el caso de las Unidades Dependientes, ese exceso de descarga en la responsabilidad del Estado como impulsor de iniciativas es evidente, pues las propuestas parten casi exclusivamente de las asociaciones y O.N.Gs., que son quienes mayoritariamente plantean su creación y las gestionan. De este modo lo afirma el Abogado: *“... porque mientras no tenga ofertas convincentes de O.N.Gs a precio barato para montar dispositivos, el Estado no lo va a hacer. No se crean nuevas U.D porque no hay O.N.Gs que se hagan cargo efectivamente, y las U.D que se van creando es a propuesta de las O.N.G.”* (E.b.)

Esto trae como consecuencia dos problemas fundamentales. El primero es precisamente el florecimiento de estas asociaciones y O.N.Gs., como entidades participantes en la ejecución penitenciaria y los problemas de transparencia que generan. Según la opinión del Magistrado: *“Hay O.N.Gs que son casi artificio de creación de puestos de trabajo de trabajadores autónomos, es más, se dice, no quiero*

solucionar del todo los problemas, quiero semisolucionarlos, en tanto en cuanto la prolongación del problema supone la prolongación de mi empleo” (E.a.). Y también generan los problemas éticos. Según lo que opina el Académico: “A los profesionales se les contrata precariamente, con sueldos bajísimos y horarios inhumanos. Esto redundará en los destinatarios de los servicios. A esto hay que añadir que se exige, por parte de la Administración pública, una total colaboración con ellos; ante la negativa, se cierra las posibilidades de trabajo.”(E.c.) Pero además, como afirma el Magistrado, se genera un segundo problema, y es que la aparición de estas entidades, no palia el sistemático desplazamiento de los recursos económicos hacia el régimen ordinario: “Es importante desplazar el esfuerzo presupuestario a los últimos grados del cumplimiento de la condena, y no como se hace ahora, al régimen ordinario, porque el apoyo de las O.N.Gs es importante pero insuficiente, hay que aportar dinero público a la vista del éxito” (E.a.)

De cualquier modo, todo este “modus operandi”, esta forma de actuar, tiene una causa muy concreta que se deja entrever a lo largo del discurso: la inhibición del Estado en materia de política social, en definitiva el desmantelamiento del Estado social -no sólo en el tema que nos ocupa sino en general- que estamos viviendo en la actualidad. Así de rotundo lo afirma el Académico: “El Estado Social se va desmantelando; el dinero público es destinado a la “militarización de la sociedad” y se van abandonando por este ESTADO LIBERAL los sectores más desprotegidos y vulnerables (E.c.)

Esto se aprecia incluso en la legislación. Como explica el Abogado, la Ley del Voluntariado refleja claramente el “olvido” de “lo social” como definitorio del Estado y el traspaso de “las responsabilidades” en materias de política social del Estado al tejido social: “...Lo más claro es la Ley del Voluntariado donde en la exposición de motivos ya empieza cercenando la definición de España del artículo 1 de la Constitución. España se define como un Estado social y democrático de derecho, pues la Ley del Voluntariado empieza diciendo: “España que se define como un estado de derecho”, y el social ¿qué?, y luego dice: “Porque la responsabilidad sobre las políticas sociales ha dejado de ser patrimonio exclusivo de la administración del Estado para ser compartido con el tejido social”. No mire usted, la responsabilidad por el artículo 1 de la Constitución es de los poderes públicos, que es a quien corresponde

promover las condiciones para que la libertad y la justicia sean efectivas, otra cosa es que la intervención la podamos hacer coordinadamente, pero la responsabilidad es de la Administración pública, porque si no, no hay recurso que se cree, no se tiene la obligación de generar ningún recurso” (E.b.)

Por lo que parece, todo ello no son sino los primeros pasos del camino hacia la dejación de la ejecución penal en manos de otros sectores distintos al primero, al Estado. De nuevo el Abogado manifiesta: “... lo que hay por debajo en mi opinión es el desmontaje de las políticas del estado del bienestar social que se traduce en un paulatino caminar hacia la privatización de la pena privativa de libertad” (E.b)

2) ¿La privatización como solución?

Así como el discurso de los dos colectivos que analizamos anteriormente se mostraba “cautelosamente” favorables a la incorporación del Segundo sector, del sector privado, en la ejecución de la pena privativa de libertad, seguramente como salida “fácil” dadas las condiciones en las que se encuentran hoy en día los Centros Abiertos, el discurso de los que realizan su labor fuera de estos Centros se muestra claramente en contra. Está claro que el Estado, por dejadez y falta de inversión más que por incapacidad, viene declinando la gestión de la ejecución de la pena privativa de libertad hacia el Tercer sector, produciéndose así lo que en capítulos anteriores llamamos la “no-lucrativización” de la ejecución penal, es decir, el que para cumplir los principios declarativos que propugna la legislación respecto del régimen abierto en el medio abierto, el Estado acuda a las asociaciones u O.N.Gs. Esta forma de actuar, aunque discutible en cuanto evidencia una actitud desidiosa, da entrada a ciertos valores difíciles de encontrar en la burocratizada Administración, pero sin renunciar al control por el Estado de dicha gestión. De esta forma opina el Magistrado: “*Tiene que haber un número de servicios suficientes patrocinados por dinero público. Otra cosa es que exista dinero público y control público, y que en todo caso tenga que realizarse la gestión directa por la propia Administración. Esto último es discutible. Si la Administración lo hace bien, que lo haga. Y si lo hace peor que ciertas iniciativas susceptibles de control administrativo, entonces se puede acudir a otras vías; lo que*

no se puede hacer de ninguna manera es hacer una proclamación en la norma y que después venga la iglesia católica o asociaciones benéficas de tipo laico a cubrir vacíos clamorosos de la actuación administrativa, eso no puede ser” (E.a.)

Lo que se cuestiona es que pueda declinarse el control de la ejecución penal hacia manos privadas, es decir, que se pueda pasar de la “no-lucrativización” en la que ahora nos encontramos, a la mera “privatización”: *“Pero hay cosas en las que la Administración no puede declinar del todo la gestión, es decir, no podemos tener la ejecución de las sentencias penales en manos privadas (E.a.). Esta privatización de la gestión, como indica el Magistrado, aunque inviable actualmente desde el punto de vista legal, acarrea otros inconvenientes, por ejemplo, de tipo ético. Así lo señala el Jurista: “Una cosa es la participación concreta en actividades concretas con supervisión, y otra cosa es dejar en manos de la empresa privada al estilo americano o inglés, que lo único que hace es que las grandes empresas que se dedican a construir prisiones, pues lógicamente les interesa mientras menos personal mejor, más baratas la ratio interno preso, con lo cual los beneficios de ellos son mayores”(E.d.). Pero, como indica el Abogado, también supone la corrupción respecto de la relación jurídico pública de la ciudadanía con el Estado, que es quien precisamente representa el interés público: “ La privación de libertad es algo que yo le concedo al Estado, porque si en virtud de ese pacto social clásico cedo mi espada, se la cedo al monopolio del Estado que representa el interés público por definición, pero yo no se la cedo a la empresa de seguridad privada que busca el lucro y por tanto su interés”(E.b.)*

No obstante, y pesar de los inconvenientes que supone la privatización, el discurso augura como señala el Abogado, unas perspectivas de futuro muy claras al respecto: *“... de hecho, ciertos elementos de la prisión están ya privatizados, los economatos, la alimentación, ya son empresas privadas. Yo sospecho que el paso siguiente es que el control de la ejecución estará en manos de empresas privadas. ”(E.b.)*

Comparemos, pues estas opiniones, con las vertidas en los otros dos discursos analizados:

Cuadro XXI

Concordancias y discordancias en los discursos en cuanto a la gestión, como elemento determinante en el funcionamiento de las U.D. Elaboración propia.

Entidad	Problemática	Presos	Prof. en Centros	Prof. fuera de Centros
U.D.	Privatización de su gestión	+	+	-

+ Concordancia

- Discordancia

d) Los Centros de Inserción Social y Las Unidades Dependientes. Perspectivas de futuro.

Como ya ocurrió en el caso de los presos y los profesionales que trabajan dentro de estos Centros, el deseo de los ahora entrevistados de que se creen más Centros de Inserción Social, y sobre todo más Unidades Dependientes, es unánime. De este modo lo asevera el Magistrado: *“Deberían crearse más Centros de Inserción y muchas más Unidades Dependientes. Las más efectivas dentro del cumplimiento de los objetivos del régimen abierto son las Unidades Dependientes, porque junto a los objetivos generales, tienen medios concretos y las posibilidades de reinserción son mucho mayores”* (E.a.) Veámoslo gráficamente:

Cuadro XXII
Concordancias en los discursos en cuanto a las perspectivas de futuro del los C.I.S. y las U.D. Elaboración propia.

Centro	Perspectivas de futuro	Presos	Prof. en Centros	Prof. fuera Centros
C.I.S.	- Necesidad de incrementar en número los C.I.S, adecuando su infraestructura al régimen abierto.	+	+	+
U.D.	- Necesidad de incrementar en número las Unidades Dependientes.	+	+	+

+ Concordancia
 - Discordancia

Sin embargo, el futuro parece incierto en dos aspectos. En que los nuevos Centros de Inserción Social que están proyectados vayan a empezar a funcionar en un plazo medio, y, lo que es peor, que las Unidades Dependientes se vean ciertamente desplazadas en pro los medios telemáticos de control. Un panorama desolador según la opinión del Jurista: *“En principio, se deberían construir los Centros de Inserción Social que están proyectados ,y en cuanto al futuro te digo que, según me informan, el futuro de las Unidades Dependientes es incierto porque parece que cuesta bastante encontrar a gente con unos determinados perfiles. La válvula de escape es el control telemático, que es el que le come el terreno a la Unidades Dependientes” (E.d.)*

e) La opinión social.

Contrasta sobremanera, según el discurso, la probada eficacia de estos Centros abiertos con la opinión que tiene la Sociedad sobre los mismos. Por lo que parece ésta, cada vez más arrastrada por unos medios de comunicación que están al servicio de ciertos intereses, sólo acepta la

cárcel en el sentido más tradicional. Lo afirma de este modo el Jurista: *“Por supuesto ahora que con el sentimiento de inseguridad la opinión pública y publicada parece más formadora de opinión que de otra cosa, pues claro, crea un sentimiento de que hay muchos delincuentes y que deberían estar todos en la cárcel y por tanto, en ese contexto, todo tipo de aperturismo hacia el cumplimiento, no está nada aceptado”* (E.d.) Sin embargo, según el Magistrado, hay otros factores que intervienen en ese posicionamiento de la Sociedad, entre otros el desconocimiento de la realidad penitenciaria: *“Es decir, de 100 personas a las que se les explicara lo que es una U.D., mas de 90 lo entendería, la cuestión es ¿se explica lo bastante, son conocidas estas U.D.?, ¿son conocidas en el mundo jurídico?. Yo mismo, que llevo en esto tantos años y todavía no me acuerdo del nombre...hay un problema”* (E.a.)

Luego se vuelve a incidir, como ya ocurrió en el discurso de los anteriores agentes, en la necesidad de que la Administración penitenciaria y también, porqué no, de la Judicatura y demás agentes implicados, lleven a cabo una labor pedagógica y explicativa respecto de la tarea que desarrollan para con los presos que están en este tipo de régimen: *“Todos debemos hacer ver a la Sociedad que la persona que está en tercer grado sigue cumpliendo. También están cumpliendo las demás funciones, sobre todo la función de prevención especial, esa persona es mucho más difícil que vuelva a delinquir, y eso también le interesa a la Sociedad y la Sociedad no es tonta y lo entiende. Sobre todo si se le explica”* (E.a.)

6. EL TERCER GRADO. UNA ASIGNATURA PENDIENTE.

6.1 Introducción.

Ya fue objeto de análisis, en la primera parte de este trabajo, la clasificación en tercer grado como requisito para la adscripción del preso a un establecimiento abierto. Ahora se trata de poner de manifiesto, habida cuenta de las últimas modificaciones legislativas, la opinión de aquellos agentes institucionales que, en la práctica, aplican o interpretan la ley desde los distintos eslabones del aparato estatal. En definitiva, los que en el capítulo anterior ubicamos dentro del colectivo que desempeña su labor profesional fuera de los Centros abiertos.

6.2. Tercer grado, política criminal y “desplazamiento del riesgo”.

En líneas generales, el discurso de estos profesionales apunta a que el problema del tercer grado parece centrarse en la dificultad de las autoridades competentes a la hora de definir un modelo concreto de política criminal. Lo explica extensamente el Abogado: “*Creo que no tenemos decidido un modelo de política criminal, por eso vamos haciendo zig-zags por la presión de la opinión pública, de la seguridad ciudadana, de ciertas cifras de delincuencia que luego no coinciden, porque no tenemos sistemas para saber realmente qué es lo que pasa, estamos aplicando cada vez tratamientos más de choque y más duros, sin haber hecho el diagnóstico del enfermo*” (E.b.). Puesto que no existe un modelo de política criminal claro desde donde se analicen las cifras reales de delincuencia, o se medite sobre los resultados de las medidas penales que se ejecutan y se infieran conclusiones, el modelo empleado fluctúa siempre al socaire de la presión de la opinión pública.

De esta forma, conceptos como la *seguridad ciudadana* a menudo se emplean como más interesa de cara a una situación concreta. La seguridad ciudadana es un concepto que se presta a dos lecturas: cuanto más tiempo permanezcan los presos en la cárcel, más segura estará la Sociedad pero también, cuanto más tiempo pasen encerrados más dificultosa será su reinserción y más probable su reincidencia. Ambas lecturas llevan concatenado otro concepto, el de la inversión. Si la Sociedad se siente más segura porque los presos han de permanecer más

tiempo encerrados, más se ha de invertir en cárceles tipo y menos en alternativas a las mismas, aunque a la larga sean más eficaces. Así, parece evidente que nos encontramos en un momento donde la coyuntura política ha hecho pendular ambos conceptos hacia el extremo más restrictivo. Lo recalca el Académico: *“El problema del tercer grado reside en su aplicación restrictivísima por motivos de política criminal basados en los conceptos de seguridad ciudadana y delito, en la falta de recursos públicos de apoyo eficaz para que las personas que han pasado por prisión puedan rehacer sus vidas. Por otro lado, junto a esta falta de aplicación y a la falta de recursos públicos, se une la escasez de establecimientos con la infraestructura y personal necesarios para cumplir con las obligaciones legalmente encomendadas”* (E.c.)

Y quizá haya sido así debido a la influencia norteamericana de lo que ha venido en llamarse política criminal de “tolerancia cero”, por medio de la cual, se pretende ampliar al máximo las cotas de seguridad ciudadana erradicando totalmente el fenómeno delictivo. Sin embargo, los principios básicos de la Criminología moderna expresan la imposibilidad de esta erradicación total atendiendo, más bien, a su mantenimiento dentro de unas tasas soportables³¹⁶: *“Pero ésto hay que saber presentárselo a la ciudadanía. Hay que decir, señores, es que la seguridad 100% no existe, es decir, el principio de tolerancia cero es una falacia, porque presupone que es posible que exista la seguridad 100% y eso no es verdad, hay que procurar convivir con las cotas más pequeñas de delincuencia”* (E.b.)

Todas estas circunstancias que venimos comentando son las que han generando otra de las causas de esa aplicación restrictiva del mismo, la que podríamos llamar *“desplazamiento del riesgo”*. Cuando la instancia pertinente, ya sea Administrativa o Judicial, clasifica a un preso en tercer grado, es evidente que de alguna manera asume el riesgo que supone dicha clasificación. Sin embargo, ese riesgo no está lo suficientemente socializado, aceptado y respaldado. Ese riesgo, por miedo al error, no es asumido, con frecuencia, por la instancia administrativa, la Administración penitenciaria, encargada de llevar a cabo la clasificación en tercer grado, sino que se desplaza sistemáticamente a la primera instancia judicial, Jueces de Vigilancia Penitenciaria, e incluso a la

³¹⁶ Vid al respecto la opinión del Profesor de Criminología Marco González en www.quepasa.cl/revista/1431/16.html.

segunda instancia judicial, antes Audiencias Provinciales y ahora Tribunales Sentenciadores, que son quienes se ven “obligadas” a asumirlo y a cargar con las consecuencias, alarma social, acusaciones de la opinión pública, de su decisión ante un posible fallo. Es precisamente esa falta de socialización del riesgo, esa falta de respaldo, ese “no querer mojarse” por el miedo al fracaso, el que provoca la restricción y así lo afirma el Magistrado, *“Por más que se quiera, siempre jugaremos con probabilidades y, por tanto hay que asumir un cierto grado de error. Ese error conlleva un riesgo y ese riesgo tiene que ser asumido, pero claro, o se socializa el riesgo y se convierte el riesgo en cosa de todos, o si el riesgo se asume por el que toma la decisión, que será severamente censurado si a posteriori no sale lo que el pronóstico indicaba, entonces la idea será la de restringir absolutamente los terceros grados, restringir los permisos, restringir todo aquello que conlleve riesgo. Y no sólo la restricción sino, muchas veces, la toma de una decisión favorable: “Y no sólo eso, sino que la idea consiste a veces en el desplazamiento del riesgo, es decir, que la instancia administrativa no asume el riesgo, la primera instancia judicial no asume el riesgo, y se desplaza el riesgo hacia la segunda instancia judicial, que se pregunta ¿y porque tengo yo que arriesgarme si soy la instancia más alejada?, lo cual crea una incomodidad, incluso un sentido de la injusticia” (E.a.)*

Todo ello ha tenido como resultado esa “dejadez” que han sufrido, y sufren, las últimas etapas del cumplimiento de la pena y así lo afirma el Abogado: *“Ahora mismo, la mayor parte de la inversión está destinada al segundo grado, tanto en medidas de custodia, como en medidas de tratamiento o de “entretenimiento”, y se está dejando desatendido el tema de los terceros grados,” (E.b.)*, además, y así lo afirma el Magistrado, también se han frustrado las expectativas del legislador que, allá por el año 79, pretendió concebir el tercer grado como forma normal y no como forma excepcional de cumplimiento: *“En el esquema de la Ley General Penitenciaria, la idea del acceso al tercer grado es una idea normal, no una idea excepcional, otra cosa es que en la práctica se está convirtiendo en una idea realmente excepcional, que las reformas apunten cada vez más a una idea excepcional, a una idea de régimen y clasificación excepcionales” (E.a.)*

6.3. Año 2002 y 2003, la modificación del tercer grado. ¿Una reforma necesaria?

Como ya indicamos en la primera parte de este trabajo, en el año 2002 y 2003 se han producido importantes modificaciones que afectan directamente al tema que nos ocupa, a la clasificación en tercer grado. Es preciso, al hilo de lo que se viene explicando, ver si la opinión de los profesionales que trabajan fuera de los Centros abiertos, confirman esa restricción de la que hemos hablado en el epígrafe anterior o suponen un cambio de tendencia.

En el año 2002, a través del acuerdo del Tribunal Supremo de 28 de junio, se introduce una modificación que interpreta la disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Este acuerdo dice textualmente: *“Las resoluciones de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria relativas a la clasificación de los penados serán remitidas en apelación y (queja) ante el Tribunal Sentenciador encargado de la ejecución de la condena”*. Procede ahora analizar las consecuencias que implica la puesta en práctica de tal resolución y como afecta al tema que nos ocupa.

Sin extendernos en disquisiciones jurídicas, que ya fueron abordadas en la parte teórica del presente trabajo, hemos de señalar que la aplicación de tal resolución implica una consecuencia inmediata en la clasificación del recluso. Respecto de ésta decide el Juez de Vigilancia Penitenciaria, pero su decisión es susceptible de recurso no ante la Audiencia Provincial sino ante el Tribunal Sentenciador. La competencia del Tribunal Sentenciador, sobre todo en clasificaciones tan “delicadas” como son las del tercer grado, tiene repercusiones en varios ámbitos y así se evidencia en el discurso: en el ámbito logístico, en el ámbito psicológico y en el ámbito de responsabilidad.

* En el ámbito logístico por tres razones. En primer lugar por el alejamiento, cosa que ocurre en la mayoría de las ocasiones, de la provincia donde se localiza el centro de cumplimiento y la de ubicación del Tribunal Sentenciador. Así, por propia experiencia profesional, se expresa el Abogado *“... por ejemplo una persona puede estar cumpliendo condena en Huesca sentenciado por un Tribunal de Granada o al revés,”* (E.b.). En segundo lugar porque el Tribunal sentenciador

desconoce los pormenores del tratamiento, no ha sido quien ha establecido un seguimiento directo del preso y tiene una imagen estereotipada del mismo. Y en tercer lugar porque existirán dificultades para encontrar abogados, que habrán de estar colegiados también en la jurisdicción del Tribunal Sentenciador y cuya comunicación con el preso se verá dificultada si éste se encuentra en una cárcel distante, que se hagan cargo de estos costosos procedimientos dadas las dificultades económicas de la mayoría de los presos. Así lo expresa el Magistrado: *“El Tribunal Sentenciador no ha sido el tribunal de seguimiento, entonces tiene que decidir sobre momentos esenciales en la vida de un preso, como es la clasificación. Pero claro, se requeriría una abogacía eficaz, comprometida y bien pagada, y eso en este momento no lo tenemos. Entonces, ¿cómo podemos llevar a un Tribunal, que es el Tribunal Sentenciador, los conocimientos de un Tribunal de seguimiento?. Pues a través de una serie de instrumentos de los que en este momento carecemos” (E.a.)*

* En el ámbito psicológico se precisa tiempo, paciencia y medios, para hacer ver a los Tribunales que el juzgar y sobre todo el *hacer ejecutar lo juzgado* no es una incidencia molesta en su ya sobrecargado trabajo diario, sino que es una zona esencial de sus competencias que se han ido perdiendo. De este modo lo expresa el Abogado: *“Los Tribunales Sentenciadores lo contemplan como una carga adicional de trabajo, algo de lo que ya se habían desprendido a favor de órganos distintos de ellos, porque no tienen costumbre de ser Tribunales de seguimiento, porque no tienen costumbre de asumir competencias en materia de ejecución penitenciaria.” (E.b.)*

* En el ámbito de responsabilidad, y dadas las dificultades que tendrán los Tribunales Sentenciadores -no sólo las que hemos visto sino algunas otras como falta de especialización, dificultades para celebrar un apelación con vista, falta de conocimiento sobre el funcionamiento o prácticas habituales de la prisión en la que cumple el recurrente- es de destacar el enorme protagonismo que, a medio plazo, tendrán tanto la Administración penitenciaria como los Jueces de Vigilancia respecto de la clasificación en tercer grado. La tendencia de los Tribunales Sentenciadores va a ser denegar estas clasificaciones, luego el peligro de lo que ya se apuntó anteriormente en el discurso como *desplazamiento del riesgo*, es decir, la posibilidad de que la Administración “traspase” la

decisión de la clasificación en tercer grado al Juez de Vigilancia Penitenciaria y éste al Tribunal Sentenciador, pueden restringir al máximo, o cuanto menos dilatar, la posibilidad de los presos de acceder a la semilibertad: *“La tendencia de los Tribunales de segunda instancia, dadas las dificultades, va a ser decir que no a las clasificaciones en tercer grado casi siempre, luego la idea de desplazamiento de riesgo tiene que desaparecer de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria” (E.a.).*

Además se producirá otra consecuencia, a mi juicio importante, respecto de la aplicación de este acuerdo, y es la disparidad de criterios de clasificación en tercer grado que se va a aplicar respecto de un mismo Centro penitenciario dependiendo de los distintos Tribunales Sentenciadores que han de clasificar a los presos. Esto sin duda supondrá una evidente desigualdad en la aplicación de la norma.

En el año 2003, mediante la Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio, se introduce el llamado “periodo de seguridad” en el modelo de cumplimiento de la pena privativa de libertad. Este modelo está basado, como sabemos, en el sistema de individualización científica del artículo 72 de la Ley Orgánica General Penitenciaria del 79, el cual establece la separación de grados para el cumplimiento de la pena pudiendo el penado, si las circunstancias así lo dictan, ser clasificado en tercer grado sin tener que pasar por los que le preceden. Frente a esto, el “periodo de seguridad” que ahora se introduce significa que si el penado cumple una pena de más de cinco años, o varias que sumadas aritméticamente o refundidas exceden de esta duración, es requisito necesario que tenga cumplida la mitad de su condena para su clasificación en tercer grado. No obstante, el Juez de Vigilancia Penitenciaria puede estimar que tal obligación sea inaplicable, esto es, que se establezca directamente el régimen general de cumplimiento.

A la vista de lo cual cabe preguntarse, siendo el número de penados que acceden al tercer grado sin tener al menos una parte de la condena cumplida, tan insignificante con respecto a la población total, según vimos en el cuadro I, ¿era necesaria esta reforma?, ¿a que obedece?. Y sobre todo ¿qué consecuencias tendrá?.

El discurso es unánime al contemplar la reforma como innecesaria. No sólo porque, y en primer lugar, el sistema de individualización científica es lo suficientemente flexible para impedir, si eso es lo que teme la opinión pública, que aquellos delincuentes que suponen un grave peligro “anden sueltos” constituyendo una amenaza. Así lo apunta el Magistrado: *“Un régimen de individualización científica significa que el delincuente más peligroso y con menos posibilidades de reinserción, pues habría que tratarlo de manera distinta al delincuente menos peligroso y con más posibilidades de reinserción. Yo creo sencillamente que un programa de individualización real, pues podría dar respuesta a determinados tipos de delincuencia sin mayores problemas.”* (E.a.). Sino porque, y en segundo lugar, al establecerse principios excepcionales a las reglas generales, es decir, al diseñar un sistema específico para castigar los delitos más violentos, la respuesta será desproporcionada para la mayoría aunque resulte beneficiosa para una minoría. Esto es, al final no sólo tendrán restringido el acceso al tercer grado los condenados por delitos violentos, sino aquellos que tengan una condena superior a cinco años, que no tienen porque corresponderse con esa tipología delictual.

Como conclusión, esta restricción, que parece no ser más que un golpe de efecto ante la opinión pública, no hará sino retardar la concesión de terceros grados a la generalidad de penados con condenas superiores a cinco años, lo cual implica una vuelta al pasado más recalcitrante, a épocas pretéritas que se dejaron atrás al promulgarse la actual legislación penitenciaria. De este modo lo explica el Jurista: *“Yo creo que la reforma es totalmente negativa, es incluir rigideces en un sistema de ejecución penal que esta pensado precisamente en la flexibilidad, no es sino volver a un cierto ribete de progresismo objetivista: tú tienes que estar en tal periodo tanto tiempo, en otro tanto tiempo...”* (E.d.)

Podemos ver todo aquello que se ha venido exponiendo, en el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro XXIII

El tercer grado. Modificaciones legislativas y sus consecuencias. Elaboración propia.

Legislación	Modificaciones	Problemática	Consecuencias
Ley 7/2003	Establecimiento del "Periodo de seguridad"	Respuesta desproporcionada para la mayoría de presos.	Retardo del acceso al tercer grado de los presos con condenas superiores a 5 años.
Acuerdo Tribunal Supremo 28 junio de 2002	El Tribunal Sentenciador asume competencias en materia de clasificación en tercer grado.	- No es el Tribunal de seguimiento. - No acostumbrado a asumir competencias en materia penitenciaria.	Desplazamiento del riesgo.

CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN.

Tras la aprobación de la Constitución 1978, la neonata Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979 y la doctrina, imbuidas del recién estrenado constitucionalismo, consideraron como prioridad la “potenciación del régimen abierto”. Se pensó entonces que el régimen abierto habría de hacerse efectivo, incluso, para un 50% de los presos, o que debía ser el primer paso para la supresión de la cárcel tradicional. Pero ese entusiasmo de los primeros tiempos, ese espíritu aperturista de antaño, lamentablemente ha quedado atrás. A lo largo de este trabajo hemos visto que la realidad no ha resultado como se esperaba, no se ha logrado que el 50% de los presos se hayan beneficiado del régimen abierto, ni mucho menos, ni tampoco el régimen abierto ha supuesto el primer paso para la supresión de la cárcel tal y como la conocemos.

Primera conclusión. No se ha logrado ampliar el número de penados que acceden al régimen abierto.

1.- El análisis de las cifras evidencia que este primer objetivo no se ha cumplido. Si bien es cierto que con anterioridad a la Ley Orgánica General Penitenciaria el porcentaje de clasificación de presos clasificados en tercer grado oscilaba en torno al 16,17%, con la llegada de los años 80 la cifra fluctúa en torno al 40%. Esta etapa de entusiasmo deja paso a la década de los noventa donde, pese a la entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996, que ofrece un amplio espectro de opciones para el desarrollo del régimen abierto, la aparición del Código Penal de 1995 y la falta de infraestructuras, de centros adecuados, produce, sin duda, un retroceso considerable en las cifras de clasificación en tercer grado que, en esta época, no supera ya el 20%.

Pero es que además, se han venido señalando en el tiempo otras cuestiones que, aunque no tienen por qué tener un reflejo directo en el mayor o menor número de clasificación en tercer grado, sí suponen serias dificultades en su aplicación.

2.- En el año 2002, entra en escena el acuerdo del Tribunal Supremo de 28 de junio que interpreta la disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Según este acuerdo, en las cuestiones de

régimen y en algunas cuestiones de tratamiento que no sean de clasificación, han de decidir los Jueces de Vigilancia Penitenciaria con recurso a la Audiencia Provincial, pero *en las cuestiones de tratamiento que sean de clasificación, decide el Juez de Vigilancia Penitenciaria con apelación al Tribunal Sentenciador*. Es decir, si un preso recurre la denegación de clasificación en tercer grado ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y éste también la deniega, la competencia para conocer de tal asunto la tiene ahora el Tribunal Sentenciador. La aplicación de este proceder generará, sin duda, serias complicaciones y añadirá dificultades en la aplicación del tercer grado. Por ejemplo:

* *Alejamiento*. El más que posible alejamiento de la provincia donde se localiza el Centro de cumplimiento en el que cumple su condena el preso y la de ubicación del Tribunal sentenciador, dificultará el acceso a letrados que puedan representarles en lugares físicamente distantes, y por tanto, la comunicación entre ambos.

* *Falta de especialización*. El Tribunal sentenciador desconoce los pormenores del tratamiento, puesto que no ha sido quien ha establecido un seguimiento directo del preso. Además, estas incidencias tradicionalmente se han encargado a las Audiencias Provinciales, por tanto, los Tribunales sentenciadores no tienen costumbre de encargarse de estos asuntos.

* *Denegación de las clasificaciones*. Es de prever que tanto la Administración penitenciaria como los Jueces de Vigilancia, adquieran cierto protagonismo respecto de la clasificación en tercer grado. La tendencia de los Tribunales Sentenciadores, hasta que la reforma se asiente en el tiempo va a ser denegar estas clasificaciones.

* *Desigualdades*. Se pueden producir desigualdades, dentro de un mismo Centro penitenciario, entre diferentes presos con idénticos problemas, pues los órganos sentenciadores son muy numerosos. Desigualdades en aplicación de la ley que se han logrado paliar en jurisdicciones como, por ejemplo, en Madrid donde las competencias penitenciarias se habían centralizado en la Sección 5ª de la Audiencia Provincial *garantizándose así una uniformidad en la jurisdicción penitenciaria*.

3.- Pero aún hay más. Otra modificación legislativa dificultará, a partir de ahora, el acceso al tercer grado: la Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio de 2003 sobre el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas. Gracias a ella, en los supuestos en los que el penado deba cumplir una pena de más de cinco años, es requisito necesario que tenga extinguida la mitad de la condena para ser clasificado en tercer grado. Aparece entonces el llamado “periodo de seguridad”, el cual plantea cuestiones de suma importancia:

* Es una medida en gran parte demagógica pues son pocos los presos que acceden al tercer grado del total de penados y poquísimos, desde el año 1995 no superan ni el 3.5% , los que acceden al tercer grado inicialmente.

* Con la aparición de esta nueva figura, el sistema de individualización científica separado en grados que recoge el artículo 72 de la Ley General Penitenciaria, y que está caracterizado indudablemente por la flexibilidad y la superación del “progresismo objetivista”, es decir, aquel que exigía que el penado estuviera un tiempo determinado en cada fase de cumplimiento, se ha resentido considerablemente. Y no sólo ha sido así, sino que ha supuesto una seria regresión a épocas pretéritas que parecían ya superadas.

* El establecer el límite en cinco años parece instrumentalizar una medida que, como efecto colateral, afectará masivamente a la mayoría de los penados y no sólo como respuesta a aquellos que cometieron delitos especialmente violentos. La realidad penitenciaria nos muestra que los condenados a más de cinco años son una mayoría de los penados pero, en la mayoría de las ocasiones, no utilizan la violencia en la comisión del delito”

Otra novedad en esta ley son la introducidas pretendidamente en consideración a las víctimas, no sólo a la hora de exigir la petición expresa de perdón a las mismas, sino a la de asegurar la compensación económica que pudiera corresponderles. Es la llamada responsabilidad civil que habrán de satisfacer los penados para poder acceder al tercer grado. Este planteamiento, tendente a asegurar el cobro de la responsabilidad civil, es a todas luces positivo, sobre todo teniendo en cuenta el olvido que en cuestiones penales han venido sufriendo las

víctimas, sin embargo, personalmente creo que en su regulación el legislador mezcla aspectos muy diversos sobre el tema.

Una lectura apresurada del mandato parece dar a entender que el acceso al tercer grado sólo es factible para aquellos que puedan hacer frente a la responsabilidad civil, toda vez que taxativamente se exige que “el penado haya satisfecho la responsabilidad civil”. Sin embargo, en una lectura más pausada, no parece que sea absolutamente necesaria, en cuanto el propio artículo, de forma un tanto confusa, a continuación parece ofrecer una serie de criterios que relativizan la exigencia de una satisfacción efectiva de la responsabilidad civil. Sobre tanta confusión hay dos cuestiones que, en mi opinión, están claras y que en la práctica dudo se tengan en cuenta:

* No se puede exigir sin paliativos una efectiva indemnización como requisito *sine qua non* para la aplicación del tercer grado. Eso supondría la prisión por deudas.

* Ni tampoco a una persona efectivamente insolvente se le puede negar el tercer grado por el hecho de que las perspectivas de futuro no permitan prever posibilidades de satisfacer la indemnización. No sólo sería discriminatorio sino que además iría en contra del principio de resocialización. Por supuesto que hay una deuda que el sujeto ha de satisfacer hasta que no prescriba. Y si el condenado en un futuro tiene medios, tendrá que satisfacerla y habrán de promoverse todos los mecanismos de control para que así sea. Lo que no se puede es establecer una discriminación a priori, en atención a las perspectivas de futuro.

4.- Estas modificaciones legislativas no son sino el reflejo de una política restrictiva en la concesión de terceros grados que empezará a hacerse patente a medio plazo, pero que ya se ha hecho realidad con las últimas modificaciones legislativas. Porque todas estas reformas han definido un modelo concreto de política criminal condicionado al socaire de la presión de la opinión pública. Ello unido a la influencia norteamericana de lo que ha venido en llamarse “política criminal de tolerancia cero”, por medio de la cual se pretende ampliar al máximo las cotas de seguridad ciudadana tratando de erradicar totalmente el fenómeno delictivo mediante el endurecimiento del castigo penal, han

conseguido que el concepto de seguridad ciudadana pendule hacia el extremo más radical. Cuanto más tiempo permanezcan los presos en la cárcel más segura estará la Sociedad, y si la Sociedad se siente más segura porque los presos han de permanecer más tiempo encerrados, más se ha de invertir en cárceles tipo y menos en alternativas a las mismas.

5.- Pero es que a parte de todas estas dificultades hemos de tener en cuenta otras. Como la clasificación en tercer grado es un acto jurídico administrativo con ciertas particularidades en su procedimiento de tramitación, que se inicia con la decisión de la Junta de Tratamiento y puede terminar con la resolución del Tribunal Sentenciador, y ya que forma parte de una materia que no está subsumida en el Derecho Administrativo convencional, cuyo control no tiene lugar en los Tribunales Contencioso-Administrativos sino ante los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, hemos de concluir que la problemática del tercer grado también radica en ciertas desavenencias procedimentales que tienen lugar por la intervención, tanto de la Administración penitenciaria como de órganos de ajenos a ella. Son estas fricciones las que también han venido planteando, hasta nuestros días, la atrofia permanente del acceso al tercer grado, y por ende, al régimen abierto:

* La Junta de Tratamiento es quien, en primera instancia, tiene la potestad de conceder o denegar el acceso al tercer grado, pero en tal proceder actúa también, a modo de “segunda y como órgano de refrendo, el Centro Directivo. El doble juego que se establece entre ambos, lejos de agilizar el procedimiento de clasificación parece dilatarlo y, a veces, hasta obstruirlo.

* Desde una perspectiva de *lege ferenda* cabe plantear, dada la importancia cualitativa de la aplicación del tercer grado, si no debería corresponder tal decisión al poder judicial, al Juez de Vigilancia, y no al poder ejecutivo, a la Administración Penitenciaria.

Segunda conclusión. El régimen abierto tampoco ha supuesto un primer paso de cara a la supresión de la cárcel tradicional.

1.- La entrada en vigor del Reglamento Penitenciario de 1996 ofreció un amplio espectro de opciones para el desarrollo del régimen abierto. Con la creación de los Centros de Inserción Social y las

Unidades Dependiente se manifestó la voluntad de desarrollar una estructura material y física para la puesta en práctica del régimen abierto en el medio abierto, en el medio social libre.

Debido a sus características, nos hemos referido a los Centros de Inserción Social como *establecimientos penitenciarios abiertos*, y a las Unidades Dependientes como *establecimientos abiertos* no vinculados, por tanto, al concepto de prisión comúnmente entendido. Las Secciones Abiertas dependen de un establecimiento penitenciario polivalente del que constituye una parte destinada a presos clasificados en tercer grado, precisamente por ello, por que no están insertas en el medio social libre, no han sido objeto de estudio en este trabajo.

Estos establecimientos abiertos han proporcionado a la ejecución de la pena privativa de libertad dos novedades importantes: los Centros de Inserción Social aportan mayor agilidad en la gestión respecto del resto de establecimientos penitenciarios ordinarios, y las Unidades Dependientes su desvinculación conceptual y arquitectónica de la prisión clásica.

2.- Sin duda alguna, la concepción de los Centros de Inserción Social como centros gestores ha supuesto una repuesta innovadora respecto de las necesidades del régimen abierto. La apuesta por centros con cierta autonomía e independencia y, por tanto, con una especial capacidad de autogestión en cuanto a actuación y toma de decisiones, han sido fundamentales en la ejecución penal. Sin embargo, como centros ejecutores y respecto de la intervención que se lleva a cabo en ellos para con los presos, su función ha quedado en entredicho porque, si bien es cierto que han tratado de vincularse al medio abierto, sin embargo no han podido desvincularse del concepto tradicional de “prisión”. Las causas son conocidas. El dinero obtenido gracias al proceso de desamortización que sufrieron algunos vetustos Centros penitenciarios, una vez inservibles para el uso que en su día tuvieron, no se destinó a la construcción de nuevos Centros de Inserción Social sino que se prefirió utilizar los antiguos Centros con sus antiguas infraestructuras para albergarlos y posponer la construcción de los nuevos. Una decisión como ésta condicionó el régimen abierto, respecto del medio abierto, a la concepción arquitectónica de prisión del régimen

ordinario. Ello, como no podía ser de otra manera, ha supuesto serios inconvenientes:

* Los Centros de Inserción Social han tenido que adaptar sus infraestructuras, obsoletas ya desde el principio en muchos casos, a las necesidades que requiere el régimen abierto. Su formato arquitectónico, antiguas prisiones, como es el caso del C.I.S. “Victoria Kent” de Madrid, o de nueva construcción pero basadas en criterios operativos factibles más bien para el régimen ordinario, como el caso del C.I.S “Torre Espioca” de Valencia, o las condiciones derivadas del mismo, alejamiento de los núcleos poblacionales, generan ciertos problemas logísticos que limitan la posibilidad de atender los presos a ellos adscritos.

* Al mismo tiempo, esas condiciones propician la continuación del fenómeno de prisionización que se gesta con el paso del preso por el Centro penitenciario ordinario.

* Esas mismas condiciones también influyen en el trabajo que desarrollan los profesionales en los Centros de Inserción Social. Aunque en estos Centros el concepto de prisión sea el de un espacio más integrado en lo social, que redundaría en que el trato para con el preso se base principalmente en la confianza y en el control más laxo, la intervención se sigue llevando a cabo en un ambiente hostil que no favorece el que se elimine el fenómeno de prisionización de los funcionarios.

3.- Sin embargo, como centro donde verdaderamente se ejecuta la pena privativa de libertad en el medio abierto, y respecto de la intervención integral que en ellos se lleva a cabo para con los presos, el testigo lo ha recogido una nueva alternativa: la Unidad Dependiente. Con una particularidad, su desvinculación al formato de prisión tradicional, es decir, lo que a efectos prácticos supone la disociación entre el régimen abierto y la prisión. La incidencia de tres factores; arquitectura no prisionizante en un medio normalizado, menor población y atención personalizada, son los principales indicadores que hacen de las Unidades Dependientes un instrumento ideal para la ejecución penal:

* La concepción arquitectónica condiciona en positivo, ya que elimina progresivamente el fenómeno de prisionización, fomenta la interacción social y suaviza el periodo de adaptación a la libertad.

* Al haber un número pequeño de individuos la convivencia se facilita y la asunción de responsabilidades, normas y comportamientos pro-sociales se realiza de forma directa en tanto en cuanto existe un grupo homogéneo con unas normas de comportamiento que sirven tanto dentro, como fuera del grupo de convivencia.

* Es evidente que todas estas circunstancias facilitan una atención y un tratamiento personalizado e individualizado en el que el preso es partícipe. El principal factor que incide en el desempeño del trabajo de los profesionales que realizan su labor en las Unidades Dependientes es contar con un ambiente normalizado y adecuado al desempeño de sus funciones, lo que, unido a una menor población, facilita la intervención y por tanto dulcifica su labor.

4.- Ahora bien, el procedimiento de desvincular la prisión de la pena privativa de libertad que se ha llevado a cabo con la aparición de las Unidades Dependientes en la ejecución penal, ha llevado aparejado, en su concepción y origen, la intervención institucional del Tercer sector. De este modo, la importantísima posibilidad de ejecutar la pena privativa de libertad sin acudir a la tan denostada “cárcel”, no ha supuesto el embrión de un cambio, sino el desplazamiento de la iniciativa de su desarrollo del Estado a las propias asociaciones u O.N.Gs. *Por tanto no se ha dado continuidad a aquello que comenzó como un experimento, “la cárcel sin rejas”, el primer paso a la supresión de la cárcel tradicional, sino que se ha quedado en una experiencia con poca trascendencia para el “status quo” de las estructuras del aparato penitenciario.*

De este modo, la razón de ser de las Unidades Dependientes se ha fundamentado en una relación de intereses que han beneficiado a ambas partes. Al Estado, que han manifestado su incapacidad, más bien dejadez, para asumir este tipo de alternativas autónomamente, o por lo menos en igualdad numérica respecto de las asociaciones, recordemos que de las Unidades Dependientes que existen sólo una, la de Valencia, es gestionada en exclusiva por organismos estatales, y también ha

beneficiado a las O.N.Gs., que han suplido mediante las subvenciones y el altruismo la iniciativa del Estado. Este desarrollo sin embargo, ha traído consigo numerosos conflictos:

* El hecho de que las Unidades Dependientes sean gestionadas mayoritariamente por el Tercer sector se debe, más bien, a una evidente falta de recursos y no a una incapacidad real del Estado en gestionarlas autónoma e independientemente, ya que los profesionales de la Administración son perfectamente capaces de realizar la intervención para con los presos en condiciones similares a los profesionales de las asociaciones. Es por tanto, un problema de índole puramente económico y de ahorro, que beneficia a ambas partes, que al final se traduce en supeditar la existencia de estas alternativas a la existencia y disponibilidad de instituciones dedicadas a la resocialización de los presos.

* El hecho de que estas instituciones posean un ideario altruista redundante en la forma que tienen de actuar, si se quiere más empática o más humana. Sin embargo, estas características sirven, en muchas ocasiones, para paliar algunas carencias: falta de personal, falta de profesionales especializados, empleo de voluntarios en detrimento de profesionales contratados, bajos salarios, etc.

* El hecho de estar sujetas a subvenciones implica, de una parte, la pérdida de la capacidad de actuación y, de algún modo, la independencia. De esta dependencia económica se deriva también la necesidad de un control exhaustivo de sus actuaciones. Sin este control puede darse la paradoja de que las organizaciones sin ánimo de lucro, se conviertan en organizaciones “sinónimo de lucro”.

* Pese a todo, es evidente que la entrada de las asociaciones y O.N.Gs. en el panorama de la ejecución penal en el medio abierto, sin duda ha supuesto un importante cambio de mentalidad, pues han dado entrada a ciertos valores difíciles de encontrar en la burocratizada Administración. Así, la importancia del tejido social y su implicación en la post-inserción del preso, el delito implica un conflicto social y la Sociedad debe ser parte en su resolución, no ha hecho sino poner de manifiesto en la realidad cotidiana los principios declarativos que

establece la legislación, demostrando, al mismo tiempo, que no sólo hay que inventar una cárcel mejor, sino algo mejor que una cárcel.

Sin embargo, en el caso de las Unidades Dependientes, esa falta de iniciativa del Estado en pro del Tercer sector, no ha supuesto sino el exceso de descarga en la responsabilidad del propio Estado como impulsor de estas iniciativas, siendo las propuestas de creación de las mismas casi exclusivamente de las asociaciones y O.N.Gs. que son quienes mayoritariamente las han gestionado.

* El criterio económico, la falta de inversión, ha derivado, por tanto, en la “no-lucrativización” de la ejecución de la pena privativa de libertad respecto del régimen abierto en el medio abierto. Cabe plantear si esa no lucrativización puede dar lugar a la pura y dura “privatización”. Estamos pues en el momento adecuado para decidir: o llevar a cabo un cambio de infraestructuras que racionalice la intervención del Tercer sector de modo que sea factible una verdadera colaboración intersectorial, lo que se puede hacer y con resultados muy satisfactorios dada la experiencia que nos avala. O bien proceder como en Estados Unidos: utilizar la “no-lucrativización” para dar entrada a la “privatización” y hacer del sufrimiento un negocio.

Propuestas y líneas de actuación.

A lo largo del recorrido llevado a cabo en este trabajo se viene constatando la hipótesis que planteamos al inicio de la investigación; que la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio social abierto evidencia la crisis de la prisión en su concepción tradicional, pero no de la pena privativa de libertad en sí misma. Es decir, que se puede ejecutar la pena privativa de libertad en un medio que no sea la prisión. Sin embargo, y pese a todo, se precisan cambios:

* Es evidente que los Centros de Inserción Social necesitan una transformación con respecto a sus infraestructuras. Eliminar su actual estructura organizativa tanto en el ámbito estructural, suprimiendo la arquitectura prisionizante, como en la capacidad, reduciendo el número de presos, y en la ubicación, construyendo y distribuyendo los centros a lo largo del territorio nacional.

* Además, las Unidades Dependientes no han sido desarrolladas como iniciativa en toda su plenitud sino más bien como “experiencias pilotos puntuales”. Ahora bien, teniendo en cuenta la experiencia que han supuesto estas Unidades como alternativa a la prisión clásica en todos estos años, y teniendo en cuenta también las expectativas futuras, nos hallamos en el momento oportuno para diseñar estrategias que, en este sentido, posibiliten ese cambio.

* Se precisa informar y concienciar a todos los agentes que intervienen en la ejecución de la pena privativa de libertad en el medio abierto de que concebir la cárcel en una acepción distinta, más ligada al autocontrol y a la asunción de responsabilidades, en un entorno pro-social más normalizado pero con las mismas garantías de control institucional, no supone necesariamente un riesgo.

Por eso y dadas sus ventajas, incluida la del ahorro económico a medio y largo plazo dado el índice de éxitos, la necesidad de que se desplacen las inversiones también a las últimas fases de la condena y, por ende, al régimen abierto respecto del medio social abierto, es acuciante. De este modo, y para que este tipo de alternativas sean posibles, entiendo, han de llevarse a cabo ciertas transformaciones y modificaciones que constituyen las propuestas y líneas de actuación que a continuación planteo.

Redefinición del concepto de Centro de Inserción Social.

Es precisa una transformación de los Centros de Inserción Social a un nivel llamémosle organizativo. La solución pasaría por concebirlos de una manera integral, como Centros de Inserción Social propiamente dichos, pero divididos en secciones. De una parte estarían los Centros de gestión, supervisión y administración. Los que he llamado *Centros de gestión e inserción social* y que darían cabida a todas aquellas funciones de administración, supervisión y lo que es la gestión de las Unidades Dependientes. Aquí se llevaría a cabo la ejecución de las penas de arresto de fin de semana hasta que desaparezcan totalmente, la supervisión del control telemático, así como el seguimiento de las no privativas de libertad, y de los liberados condicionales. Para ello, bien podían aprovecharse las infraestructuras de los actuales Centros de Inserción Social.

De otra parte, y dependientes de los anteriores, estarían los Centros de Intervención propiamente dicha, los que he llamado *Unidades de Inserción Social*, destinados a la intervención, con una estructura no prisionizante y dedicadas a la labor de campo de Psicólogos, Educadores y demás profesionales. Aquí es donde tendrían cabida los nuevos centros que se pretenden construir. Estos serían centros abiertos, no penitenciarios, a modo de las actuales Unidades Dependientes, con un número limitado de presos e insertos plenamente en el medio abierto.

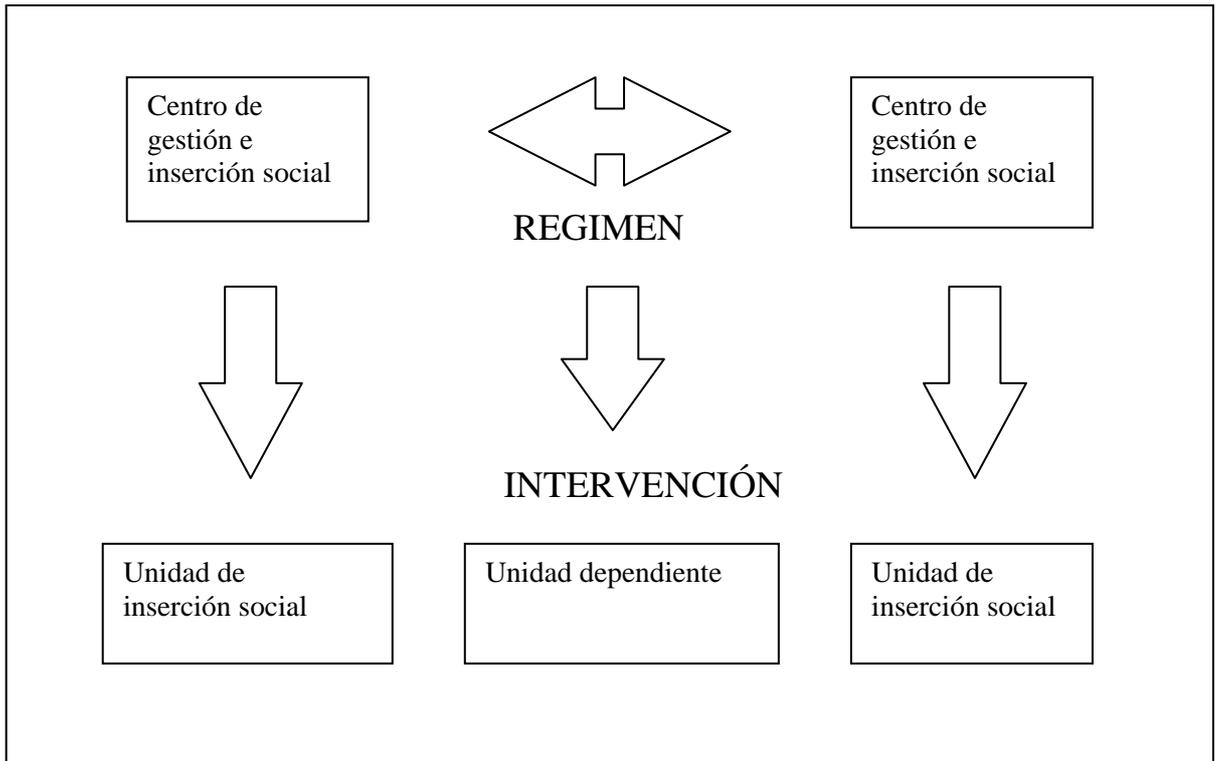
Así, en cada provincia debería haber un Centro de gestión e inserción social que se encargaría tanto del control de las Unidades de Inserción Social, como de las Unidades Dependientes.

Las nuevas Unidades Dependientes.

De esta manera, y siendo así las cosas, el papel de las Unidades Dependientes tendría que circunscribirse a la atención de colectivos muy específicos. Las nuevas Unidades Dependientes habrán de especializarse para atender a colectivos que, por su problemática, requieran de una especialización distinta a la que rodea al fenómeno delictivo, a lo estrictamente penitenciario.

Habría de analizarse también si estas Unidades Dependientes han de circunscribirse al ámbito de la ejecución penal, o incluso a un momento anterior. Pensemos, por ejemplo, en el caso de las madres con hijos menores donde la salvaguardia del niño no sólo ha de producirse cuando la madre ya está penada y clasificada en tercer grado, sino también cuando es preventiva. La propuesta de creación de Unidades Dependientes para madres preventivas con hijos menores ha de ser estudiada en profundidad.

Cuadro XXIV
Esquema del sistema propuesto.
Elaboración propia.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

- AGUILERA DELGADO, Ana (1996): “Formas especiales de ejecución” en *Poder Judicial* 41-42, nº 1, Madrid, págs.154 y ss.
- AGUIRRE PRADO, Luis (1947): “Un precursor penitenciario” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 27, Junio, págs. 59 y ss.
- ALARCON BRAVO, Jesús (1988): “Las resoluciones de tercer grado desde la publicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid, pág. 17.
- ALONSO DE ESCAMILLA, Avelina. (1985): *El Juez de Vigilancia Penitenciaria*, Edit. Cívitas, Madrid.
- ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F.J. / RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V: (1999): *Reglamento Penitenciario Comentado. Análisis sistemático y recopilación de legislación*, Edit. MAD, S.L., Madrid, pág. 145.
- ARNANZ VILLALTA, Enrique (1988): “El papel de los colectivos no penitenciarios en la dinámica sociocultural del Centro” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, pág. 54.
- ASOCIACIÓN DE TÉCNICOS DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (2000): “Administrando excarcelaciones” en *Boletín de la Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias*, nº 1, págs. 10 y ss.
- ASUA BATARRITA, Adela (1989): “El régimen abierto. Consideraciones sobre su fundamentación” en *V.V.A.A.: Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona. Libro homenaje al profesor Antonio Beristain*, Edit. Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, 1989, pág. 967.
- ASUA BATARRITA, Adela (1992): *Régimen abierto en las prisiones*, Edit. Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Bilbao.
- B. KAMERMAN, Sheila y J. KAHN, Alfred (1993): *La privatización y el Estado benefactor*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- BASCHS I ESTANY, Josep M^a (1992): “El control judicial de la ejecución de penas en nuestro entorno cultural” en *Cárcel y derechos humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los presos*, Barcelona, Edit. J.M.Bosch, pág. 151.
- BEECHE LUJAN, H. (1951): “Tratamiento penitenciario” en *Revista del Colegio de Abogados de S. José de Costa Rica*, nº 64, págs. 8 y ss.

- BECCARIA, Cesare (1986): “*De los delitos y las penas*”, traducida por José Antonio de las Casas, edición moderna de Juan Antonio Deval, Edit. Alianza, Madrid.
- BELTRAN CATALÁ, D. (1996): “El Ministerio Fiscal y la Administración penitenciaria como partes en el proceso ante la jurisdicción de vigilancia penitenciaria”, en *Cuadernos de Derecho Judicial. Derecho Penitenciario*, Consejo General del Poder Judicial, págs. 119 y ss.
- BELTRAN DE FELIPE, M. (1995): *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Edit. Tecnos, Madrid.
- BENNET V, J. (1950): “Una vara para medir prisiones” en *Revista Penal y Penitenciaria*, XV , págs. 219 y ss.
- BERGALI, R. (1976): *Readaptación social por medio de la ejecución penal*, Edit. Publicaciones del Instituto de Criminología. Universidad Complutense de Madrid
- BERISTAIN IPIÑA, Antonio (1988): “Relaciones entre los privados de libertad y el mundo exterior (El voluntariado)” en *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto de Criminología*, número extraordinario, enero, págs. 29 y ss.
- BERISTAIN IPIÑA, Antonio (1993): *Cárceles de mañana*, Edit. Conserjería de Justicia del Gobierno Vasco, San Sebastián.
- BERISTAIN IPIÑA, Antonio (1999): *Política Criminal comparada, hoy y mañana*, Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- BERMEJO ROMERO DE TERREROS, Juan Andrés (1998): “Sistema de Individualización científica y clasificación: segunda parte. Especial referencia al interno extranjero”, en *Estudios Jurídicos*, Volumen V, Edit. Ministerio de Justicia, Madrid, pág. 390.
- BERNALDO DE QUIROS, Constancio (1940): *Cursillo de Criminología y Derecho Penal*, Ciudad Trujillo.
- BERNALDO DE QUIROS, Constancio (1943): *Lecciones de Derecho Penitenciario*, Méjico.
- BLAS ZULUETA, L. (1970): “Semilibertad penitenciaria” en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, nº 860, 15 nov, Madrid, págs 3 y ss.
- BOIX, Vicente (1850): *Sistema Penitenciario del presidio correccional de Valencia*, Valencia.
- BONA I PUIVERT, R. (1995): “Clasificación y tratamiento penitenciario. Traslados y permisos de salida: su control jurisdiccional”, en *Cuadernos de Derecho Judicial. Derecho*

- Penitenciario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, págs. 245 y ss.
- BONAL FALGAS, Raimon (1988): “La comunidad y el régimen abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, págs. 109 y ss.
- BRONSTEIN, A. (2000): “Privative Prisons” en *I Congreso de Derecho Penitenciario. X Jornadas Penitenciarias de Andalucía*, Edit. Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén, págs. 9 a 12.
- BUENO ARUS, Francisco (1981): “Cien años de Legislación Penitenciaria (1881-1981)” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 232-235, ene-dic., pág. 71.
- BUENO ARUS, Francisco (1981): *Estudios Penales y Penitenciarios*, Edit. Instituto de Criminología, Universidad Complutense de Madrid.
- (1983): “Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y la Criminología” en *Poder Judicial*, nº 7, junio, págs. 121 y ss.
- (1987): “Reglas Penitenciarias Europeas” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 238, págs. 11 y ss.
- BUENO CASTELLOTE, J.M. (1988): “La participación del sector privado en el sistema penitenciario de los Estados Unidos” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, pág 71 y ss.
- (1989): “Cárceles Privadas delincuentes públicos” en *Tapia*, enero-febrero, pág 67.
- BURTON-ROSE, Daniel, PENS, Dan y WRIGHT, Paul (2002): *El Encarcelamiento de América: Una visión desde el interior de la industria Penitenciaria de Estados Unidos*, Edit. Virus, Barcelona.
- CABRERA CABRERA, Pedro José y RIOS MARTÍN, Julián (1998): *Mil voces presas*, Edit. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- (2002): *Mirando al abismo: El régimen cerrado*. Edit. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- CALVO GARCÍA, Jesús (1977): “Sección abierta del Centro Penitenciario de cumplimiento de hombres de Alcalá de Henares” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 199, págs. 762 y ss.
- (1987): “Pedagogía y tratamiento penitenciario. III Reglamento de la Sección abierta de Alcalá de Henares” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 220-223, págs. 143 y ss.
- CARMENA CASTRILLO, Manuela (1995): “El Juez de Vigilancia Penitenciaria y la ejecución de las penas” en *Cuadernos de Derecho Judicial, Derecho Penitenciario*, Consejo General del Poder Judicial, págs 107 y ss.

- (1997): *Crónica de un desorden. Notas para reinventar la Justicia*, Edit. Alianza, Madrid.
- CASTILLO MUÑOZ, Jerónimo (2000): “Nuevo sistema penal y viejos conflictos sociales: el caso de la privatización de la prisión” en *Actas de las Jornadas de Graduat en Criminologia i politica criminal*, Edit. Universidad de Barcelona.
- CASTRO ANTONIO, José Luis (1997): “Permisos de salida” en *Curso Monográfico para Jueces de Vigilancia Penitenciaria* (Madrid, 13-16 noviembre 1995) CGPJ, Zaragoza, págs. 393 y ss.
- CEDON GONZALEZ, C. (1996): “Normativa procesal de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria” en *Vigilancia Penitenciaria (VIII Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria)*, Consejo General del Poder Judicial, págs. 63 y ss.
- CENTRAL PENITENCIARIA DE OBSERVACIÓN (2001): *Estudios en investigaciones de la Central Penitenciaria de Observación*, Edit. Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid.
- CERVELLÓ DONDERIS, Vicenta (2001): *Derecho penitenciario*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- CHIOSSONE, T. y otros (1968): *Manual de clasificación en las instituciones correccionales*, Edit. Comité de clasificación y Trabajo Social de la Asociación Americana de prisiones - Nueva York, Venezuela.
- CIDRON, M. (1947): “La zona intermedia” en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, nº 23, febrero, págs 48 y ss.
- CLEMENTE DIAZ (1988): “Reflexiones en torno a la rehabilitación y al régimen abierto desde la perspectiva de la Psicología social” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, págs. 59 y ss.
- CLEMENTE, Miguel y otros (1997): “Los efectos psicológicos y psicosociales del encarcelamiento” en *Psicología Jurídica Penitenciaria II*; Fundación Universidad-Empresa, Madrid, págs. 383 y ss.
- COMITÉ DE CLASIFICACIÓN Y TRABAJO SOCIAL DE LA ASOCIACION AMERICANA DE PRISIONES (1968): *Manual de clasificación de las Instituciones Correccionales*, Edit. Universidad Central de Venezuela y Universidad de Carabobo, Venezuela.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (1998): *Estudios sobre las resoluciones dictadas por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

- CUELLO CALON, E. (1958): *La moderna penología*, Edit. Bosch, Barcelona.
- (1959): “Prisiones de seguridad mínima, prisiones abiertas”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 140, may-jun, págs. 1271 y ss.
- (1962): “Montesinos precursor de la nueva Penología”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, oct-dic, págs. 43 y ss.
- CUELLO CONTRERAS, J. (1999): “La autonomía del Derecho Penitenciario frente al Derecho Penal y Procesal. Crítica a la teoría de la naturaleza jurisdiccional de la ejecución de la pena privativa de libertad” en *La Ley*, págs 1613 y ss.
- DE LA CUESTA ARMENDARIZ, José Luis (1988): “El trabajo en régimen abierto” en *Revista de Estudios Penitenciario* nº 240, Dirección General de Instituciones Penitenciaria, Madrid, pág. 44 y ss.
- (1996): “El régimen abierto” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias penales*, Tomo XLIX, enero-abril, pág. 91.
- DE LAZA, Castro (1985): *Cárcel sin rejas*, Edit. Imparesa, Madrid.
- DE PAIZ SUAREZ, J.A. (1999): “El tercer grado penitenciario” en *La Ley*, año XX nº 4738, págs 15 y ss.
- DE RODY, Alberto (1946): “La España Penal y Penitenciaria del siglo pasado, vista desde el extranjero”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 12, marzo, págs. 66 y ss.
- (1947): “Notificaciones sobre las cárceles y penales que en pasado siglo existían en Valencia”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 31, octubre, págs 97 y ss.
- DEL CAÑO, M. y DOMINGUEZ, J.M. (2000): “Percepción del clima social en centros penitenciarios” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 248, págs. 45 y ss.
- DEL ROSAL, J. (1962): “Sentido reformador del sistema del Coronel Montesinos”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, octubre-diciembre, págs. 67 y ss.
- DEL ROSAL BLASCO, Bernardo (1990): “Las prisiones privadas: un nuevo modelo en una nueva concepción sobre la ejecución penal” en *Anuario de Ciencia Penal y Ciencias Penales*, may-ago., págs. 557 y ss.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS (1969): *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*. Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito, Madrid.

- DOMÍNGUEZ, Fermín (1997): “La dirección y gestión de un equipo de observación y tratamiento”, en *Psicología Jurídica Penitenciaria II*, Fundación Universidad- Empresa, Madrid, págs. 409 y ss.
- DOÑATE MARTIN, Antonio. (1994): “Problemas generales de la Jurisdicción de vigilancia” en *Vigilancia Penitenciaria (VII Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria)*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, págs 13 y ss.
- (1995): “Jurisdicción de vigilancia penitenciaria: naturaleza órganos y competencia” en *Cuadernos de Derecho Judicial, Derecho Penitenciario*, Consejo General del Poder Judicial, págs 11 y ss.
- EL FENIX, (1947): “España precursora” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 22, enero, págs. 31 y ss.
- FERNANDEZ, Ana M^a (1997): “Actuaciones en régimen abierto” en Clemente, Miguel y Núñez Jesús, *Psicología Jurídica Penitenciaria I*, Edit. Fundación universidad-empresa, Madrid, págs.315 y ss.
- FERNANDEZ GARCIA, Tomás y GARCES FERRER, Jordi (1999): *Crítica y futuro del Estado de Bienestar: reflexiones desde la izquierda*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- FONT I CATALA, J. (1987): *Ventajas y dificultades del tratamiento penitenciario*, II Jornadas de tratamiento penitenciario, Madrid.
- FONT, Josep y otros. (1991): “El tratamiento en régimen abierto en Cataluña”, en *Salhakarta: control social y delito: críticas y alternativas*, págs. 347 y ss.
- FRANCO DE BLAS, Francisco (1956): “El Destacamento de Castillejo, Establecimiento abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 168, enero-marzo, págs. 137 y ss.
- (1962): “Formación penitenciaria del Coronel Montesinos y su célebre sistema”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, oct-dic., págs. 107 y ss.
- FUNDACION ENCUENTRO Y HORIZONTES ABIERTOS (1992): “Posibles alternativas al sistema carcelario actual” en *Cuadernos de la Fundación Encuentro*, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- GALLARDO RUEDA, A. (1958): “El Congreso Penal y Penitenciario de Ginebra” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 12, jul-ago., págs. 566 y ss.
- GARCIA ALBERO, Ramón; TAMARIT SUMALLA, Joseph M^a, Y SAPENA GRAU, Frances (1996): “Curso de Derecho Penitenciario(

- adaptado al Nuevo Reglamento Penitenciario de 1996)*”, Edit. Cedecs, Barcelona.
- GARCIA ARAN, Mercedes y DE SOLÁ DUEÑAS, Ángel (1991): *Legislación penitenciaria europea comparada*, Generalitat de Catalunya, Edit. Centre d’Estudis Jurídics i formació especializada, Barcelona.
- GARCIA BASALO, J.Carlos (1955): “En torno al concepto de régimen penitenciario” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 117, jul-ago., págs. 28 y ss.
- (1961): *Introducción a la arquitectura penitenciaria*, Buenos Aires.
- (1962): “La celebridad internacional de Montesinos” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, oct-dic., págs. 180 y ss.
- (1969): “Algunas consideraciones sobre el régimen correccional abierto” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 184-185, ene-jun., pág. 670.
- (1976): “Tratamiento de seguridad mínima” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 176-177, ene-jun., págs. 105 y ss.
- GARCÍA CALVO, Jesús (1978): “Pedagogía y Tratamiento Penitenciario. III Reglamento de la Sección Abierta de Alcalá de Henares” en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 220-223, págs. 143 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2000): *Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Cívitas, Madrid .
- GARCÍA GARCÍA, J. (1999): *Drogodependencias y Justicia Penal*, Edit. Ministerio de Justicia. Ministerio del Interior, Madrid.
- GARCIA PABLOS DE MOLINA, Antonio (1998): “Régimen abierto y ejecución penal” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, Madrid, págs., 39 y ss.
- GARCIA VALDES, Carlos (1975): *Régimen penitenciario en España (investigación histórica y sistemática)*. Colección de criminología y derecho penal, Edit. Publicaciones del Instituto de Criminología, Universidad de Madrid, Madrid.
- (1978): *La reforma de las cárceles*, Edit. Escuela de Estudios Penitenciarios, Madrid.
- (1979): “Un año de reforma penitenciaria”, en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 50, Madrid., pág. 50.
- (1982): *Comentarios a la legislación penitenciaria española*, 2ª ed., Madrid, pág. 43.

- (1995): *Comentarios a la legislación penitenciaria española*, Madrid, Edit. Cívitas.
- (1997): *Del presidio a la prisión modular*, Edit. Edit. Ópera Prima. Sistema editorial Madrid.
- GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio (1985): “Funciones y fines de las instituciones penitenciarias”, en *Comentarios a la legislación penal*, t. VI, Vol.1, Madrid, págs. 27 a 31.
- (1988): “Régimen abierto y ejecución penal”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240, págs. 39 y ss.
- GARRIDO GENOVES, Vicente (1988): “Fundamentos de los programas educativos en la comunidad para delincuentes” en *Revista de estudios penitenciarios*, nº 240, Madrid, pág. 71.
- (2001): *Principios de Criminología*, Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GARRIDO GUZMÁN, Luis (1976): *Compendio de ciencia penitenciaria*, Edit. Colección de estudios Instituto de Criminología y de Dpto. de Derecho Penal. Universidad de Valencia.
- (1983): *Manual de ciencia penitenciaria*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- (1989): “Los permisos penitenciarios”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, extra 1-1989, págs. 89 y ss.
- GARRIDO, STANGELAND Y REDONDO (2001): *Principios de Criminología*, Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GISBERT GISBERT, Antoni (1992): “La normativa procesal española en la ejecución de penas privativas de libertad” en *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos* (Coordinador: Iñaki Rivera Beiras), Edit J. M. Bosch, Barcelona, págs. 125 y ss.
- GONZALEZ BUSTAMANTE, J. (1956): “Colonias penales y establecimientos abiertos” en *Colonias Penales e Instituciones Abiertas*, Edit. Publicaciones de la Asociación Nacional de funcionarios judiciales, México, págs. 69 y ss.
- GONZALEZ CANO, M^a Isabel (1994): *La ejecución de la pena privativa de libertad*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GONZALEZ GUITIAN, Luis (1989): “Sagra, Montesinos y Engels” en *V.V.A.A. Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona. Libro homenaje al prof. Antonio Beristain*. Edit. Instituto Vasco de Criminología. San Sebastián, pág.1065.

- GONZALEZ I NAVARRO, Sergi (1992): *La presó oberta: Recursos socials i atenció en el propi medi*, Edit. Centre de Estudis Jurid, Barcelona.
- GONZALEZ PASTOR, Carmen Paloma (2003): “Análisis de la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de Junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas” en *Actualidad Penal*, nº 40, págs. 1-14.
- HERRERA GOMEZ, Manuel (1998): *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Edit Tirant lo Blanch, Valencia.
- IZQUIERDO MORENO, Ciriaco (1985): “El Instituto Penitenciario para jóvenes de Liria” en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 27, págs. 529 y ss.
- JABARDO QUESADA, Mercedes (1993): “Los Centros de Integración Social” en *Derecho Penitenciario y Democracia*, Sevilla, págs. 72 y ss.
- JIMENEZ MORAGO, Jesús y otros (2002): *Niños y madres en prisión. Desarrollo psicobiológico de los niños residentes en centros penitenciarios*, Madrid, Edit. Talleres de artes gráficas del Centro Penitenciario Madrid III (Valdemoro).
- LAFUENTE, Isaías (2002): *Esclavos por la patria. La explotación de los presos bajo el franquismo*. Edit. Temas de hoy. Historia viva, Madrid.
- LANDROVE DIAZ, Gerardo (1988): “El Régimen abierto” en *Estudios Penales y Criminológicos*, XI, Santiago de Compostela, págs. 124 y ss.
- LASALA, Gregorio (1962): “La obra de Montesinos y su influencia en la legislación de su época” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, oct-dic, pág. 78.
- (1965): “Condena a obras públicas” en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, nº 125, nov-dic., pág. 841.
- (1947): “Instituciones penitenciarias en Valencia” en *Revista Penal y Penitenciaria*, nº 4321, ene-dic., págs. 155 y ss.
- LLORCA ORTEGA, José (1992): *Cárceles, Presidios y Casas de corrección en la Valencia del XIX (Apuntes históricos sobre la vida penitenciaria valenciana)*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- MADRID SAAVEDRA, Manuel (2000): “La junta de tratamiento. Clasificación de los internos. El tercer grado. Criterios” en *Estudios Jurídicos. Cuerpo de Secretarios Judiciales*, Edit. Ministerio de Justicia, págs. 45 y ss.

- MANZANARES SAMANIEGO, José Luis (1983): “Cuestiones fundamentales de Derecho Penitenciario español” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. LXXXVII, 2ª época, nº 3, noviembre, págs. 449 a 451.
- (1985): “La ejecución conforme al sistema de individualización científica” en *Comentarios a la legislación penal*, Tomo VI, Volumen 2. Madrid, pág. 1041.
- MANZANOS BILBAO, Cesar (1987): *Prisión y Sociedad en Euskadi Estudio sociológico sobre el proceso de transferencia en materia penitenciaria para la Comunidad Autónoma Vasca*. Edit. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- (1991): “El cumplimiento de las penas en régimen abierto” en *Salhaketa: Control social del delito. Críticas y alternativas*. Bilbao, págs. 359 y ss.
- MAPELLI CAFFARENA, Borja (1979): “El Régimen penitenciario abierto”, en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 7, pág. 62.
- (1995): “La judicialización penitenciaria: un proceso inconcluso” en *Cuadernos de Derecho Judicial. Derecho penitenciario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pág.284.
- (1996): *Las consecuencias jurídicas del delito*. Edit. Cívitas, Madrid.
- MARCÓ DEL PONT, L (1974): *Penología y sistemas carcelarios*, Edit. Depalma, Buenos Aires.
- MARTIN GARCIA, Alicia (1981): “Los establecimientos penitenciarios Suecos” en *Cuadernos de Política Criminal*, nº 15.
- MARTINEZ ESCAMILLA, Margarita (1997) “Derechos fundamentales entre rejas” en *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de ICADE*, nº 42, Sep.-Dic.
- (2000)y: *La suspensión e intervención de las comunicaciones del preso*, Edit. Tecnos, Madrid.
- (2002): *Los permisos ordinarios de salida: Régimen Jurídico y realidad*. Edit. Edisofer, Madrid.
- (2002):”El recuento: un acercamiento personal a la pena de prisión” en *Panóptico*, nº 2, 2º semestre, pág. 62 y ss.
- MATTHEWS, Roger (2003): *Pagando tiempo. Una introducción a la sociología del encarcelamiento*, Edit. Bellaterra, Barcelona.
- MENDEZ, José Agustín (1956): “Los establecimientos abiertos y la Defensa Social” en *Revista de Derecho Español y Americano*, Edit. Instituto de cultura hispánica, nº 2, jul-ago., págs. 39 y ss.

- MINISTERIO DEL INTERIOR (1997): *Legislación Penitenciaria* Edit. Ministerio del Interior, Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Madrid.
- MIR PUIG, Carlos (1984): “La prisión abierta” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, sep / dic., Madrid, pág. 769.
- MOLINARIO, Alfredo (1950): “El régimen de pre-libertad” en *Revista Penal y Penitenciaria*, nº 55-58, págs. 59 y ss.
- MONTERO HERNANZ, Tomas (1995): “Quince años de reforma penitenciaria” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 246, Edit. Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, pág. 75.
- MONTESERIN FERNÁNDEZ, Emilio (2001): “Veinte años de Ley Penitenciaria” en *Claves de la razón práctica*, nº 110, marzo, Madrid.
- MONTESINOS CHECA, E. (1947): “De la lógica y natural coincidencia o la explicación de por qué estos dos nombres se encuentran tantas veces reunidos”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 29. ago., págs. 9 y ss.
- (1947): “De la práctica y de la teoría cuando Montesinos”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 33. dic., págs. 27 y ss.
- (1948): “El reglamento de 1844 y Montesinos”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 44. nov., págs. 5 y ss.
- MONTESINOS Y MOLINA, Manuel (1846): *Reflexiones sobre la organización del presidio de Valencia, reforma de la Dirección General del ramo, y sistema económico del mismo: por el Coronel Montesinos, Visitador General de los Presidios del Reino*. Imprenta del presidio. Copia facsímil. Servicio de reproducción de libros de librerías París-Valencia, 1979.
- MONTIJANO SERRANO, Francisco (1998): “Formas especiales de ejecución” en *Estudios Jurídicos*, nº V, Edit. Ministerio de Justicia, Madrid, pág. 417.
- (2000): “Control de ejecución de penas: Administración o Jurisdicción”. en *I Congreso Europeo de Derecho Penitenciario*, 9-11 marzo, Jaén.
- MORENO JIMENEZ, L.M. (1994): *La clasificación penitenciaria en tercer grado de tratamiento*. VII Reunión de jueces de vigilancia penitenciaria. Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- MORO RODRIGUEZ, A. (1962): “La personalidad y la obra de Montesinos ante el juicio de sus contemporáneos en España y a la luz

- de los documentos originales conservados”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 152. oct-dic, págs. 325 y ss.
- NACIONES UNIDAS (1955): “Primer Congreso de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente”, en *Revista Penal y Penitenciaria*, XX, págs. 119 y ss.
- NERFIN, Marc (1988): “Ni príncipe ni mercader, ciudadano: una introducción al Tercer Sistema” en *Socialismo y participación*, págs 1 y ss.
- NEUMAN, Elías (1962): “La Prisión Abierta y la necesidad de personal penitenciario idóneo”, en *Revista Penal y Penitenciaria*, nº 2, págs. 56 y ss.
- (1970): “Posibilidades y limitaciones de los Establecimientos Penales abiertos”, en *Revista Michoacana de Derecho Penal*, nº 2, págs. 85 y ss.
- (1984): *Prisión Abierta*, Edit. Depalma, Buenos Aires.
- NISTAL BURON, Javier (1995): “El régimen penitenciario: diferencias por su objeto” en *Cuadernos de Derecho Judicial*, XXXIII, Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pág. 190
- NÚÑEZ, Jesús (1997): “Los permisos de salida” en *Psicología Jurídica Penitenciaria I* (Coordinadores: Miguel Clemente y Jesús Núñez), Colección: Retos Jurídicos en las Ciencias Sociales, Fundación Universidad- Empresa, Madrid.
- PAIZ SUAREZ, Josefa Ana (1999): “El Tercer Grado Penitenciario”, en *La Ley (separata)*, febrero.
- PEITEADO MARISCAL, Pilar(2000): “*La ejecución jurisdiccional de las condenas privativas de libertad*”, Edit. Edersa, Madrid.
- PEREZ- TEMPLADO JORDÁN, J. (1988): “Los recursos ante los Jueces de Vigilancia Penitenciaria” en *Vigilancia Penitenciaria IV Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, Consejo General del Poder Judicial, Especial III, pág. 42.
- PETINATO, Roberto (1948): “Fundamento y reglamento del régimen atenuado de disciplina” en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, nº 34, págs. 30 y ss.
- (1950): “El Congreso Penal y Penitenciario de la Haya” en *Revista Penal y Penitenciaria*, Buenos Aires, Tomo XV, págs.27 y ss.
- RACIONERO CARMONA, Francisco (1996): “Relaciones entre Administración penitenciaria y jurisdicción de vigilancia. Competencias y conflictos” en *Vigilancia Penitenciaria. VIII Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria*, CGPJ, Zaragoza, pág. 29.

- (1999): *Derecho penitenciario y privación de libertad. Una perspectiva judicial*. Edit. Dykinson, Madrid.
- REDONDO, S., FUNES, J. y LUQUE, E. (1994): *Justicia Penal y reincidencia*, Edit. Jaime Callis, Barcelona.
- REDONDO ILLESCA, S. (1988): “Entorno penitenciario y reinserción social” en *Revista de Estudio Penitenciarios*, nº 240 págs. 123 y ss.
- REJAS RODRIGUEZ, Santos (1994): “La rehabilitación a través de los Centros de Inserción Social” en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Edit. Consejo General de Poder Judicial, Madrid, págs. 235 y ss.
- RICO DE ESTEASEN, José (1948): *El Coronel Montesinos. Un español de prestigio europeo*, con prólogo del Dr. Gregorio Marañón, Alcalá de Henares.
- (1958): “El sistema penitenciario del Coronel Montesinos” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 12, julio, págs. 537 y ss.
- RICO-LARA, M. (1959): “Establecimientos Penales y correccionales abiertos”, en *Revista de Estudios penitenciarios*, nº 138, ene-feb, págs. 982 y ss.
- RIOS MARTIN, Julián Carlos: (1999): *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse en la cárcel*. Edit. Cáritas, Madrid.
- (2001): “La cárcel: descripción de una realidad” en *Panóptico*, nº 1, págs 33 y ss.
- (2003): “Reflexiones sobre la Ley 7/2003: el incremento de la violencia punitiva” en *Cuadernos de Derecho Penitenciario*, nº 11, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, págs 15 y ss.
- RIOS MARTIN, Julián Carlos y CABRERA CABRERA, Pedro José (1998): *Mil voces presas*, Edit Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- (2002): *Mirando al abismo: El régimen cerrado*. Edit. Edit Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- RISCHER. R. (1947): “Las antiguas colonias penitenciarias de Australia” en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, nº 29, agosto, págs. 81 y ss.
- RIVERA BEIRAS, Iñaki y otros (1992): *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*, Edit. J. M. Bosch, Barcelona.
- (1995): “El control jurisdiccional de la ejecución penitenciaria” en *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural* (Coordinador: Iñaki Rivera Beiras), Edit. J.M. Bosch, Barcelona, pág. 198.
- (1996): *La cárcel en el sistema penal*, Edit. J.M. Bosch, Barcelona.

- (1997): *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos. La construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría*, Edit. J. M. Bosch, Barcelona.
- RODRIGUEZ ALONSO, Antonio (1997): *Lecciones de Derecho Penitenciario*, Edit. Comares, Granada.
- RODRIGUEZ SAEZ, José Antonio (1992): “El derecho de defensa y de asistencia letrada en la fase de ejecución de las penas privativas de libertad. Un análisis del deber ser” en *Cárcel y Derecho Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*, Edit. J.M. Bosch, Barcelona, págs. 109 y ss.
- “El tratamiento penitenciario” en *La cárcel en el sistema penal. Un análisis estructural* (Coordinador: Iñaki Rivera Beiras), Edit. J.M. Bosch, Barcelona, págs. 149 y ss.
- ROMERO COLOMA, Aurelia María (1996). “El recluso y victimización: nuevas perspectivas ante el recién aprobado Reglamento Penitenciario” en *Actualidad Penal*, nº 38, págs. 729 y ss.
- RUIZ-JABARDO COLOMER, D. (1989): “Prisiones Privadas”, en *Jueces para la Democracia*, nº 8, diciembre, pág. 44.
- RUIZ OLABUENAGA, José Ignacio (1999): *Metodología de la investigación cualitativa*, Edit. Universidad de Deusto, Bilbao.
- RUIZ TOME, A. (1952): “Los Congresos Penitenciarios”, en *Revista de Estudios penitenciarios*, nº 87, junio, págs 67 y ss.
- RUIZ VADILLO, Enrique (1992): “Perfil del Juzgado de Vigilancia conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción” en *Ministerio Fiscal y Sistema Penitenciario (III Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria)*, Edit. Ministerio de Justicia, págs. 241 y ss.
- SACRISTÁN REPRESA, P.(1992): “Reflexiones en torno a la prevención general en el Ordenamiento Penitenciario”. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. Nº 1; 2ª época, otoño, págs.204 y ss.
- SAJARDO MORENO, Antonia (1995): “La colaboración entre el Sector público y el Sector de entidades no lucrativas,: posibilidades y límites de la oferta mixta de bienestar social” en *Quaderns de Treball*, págs. 1 y ss.
- SALAS HERRERA, Paco (2000): “La Cruz Roja en el sistema penitenciario” en *I Congreso Penitenciario Europeo*, 9-11 marzo, Jaén

- SALILLAS, Rafael (1906): *Un gran penólogo español. El Coronel Montesinos*. Publicaciones de la Revista Penitenciaria, Imprenta de Eduardo Arias, Madrid.
- (1918): *Evolución Penitenciaria en España*, Edit. Imprenta clásica española, Madrid.
- (1962): “Montesinos y el sistema progresivo” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 159, 1962, oct-sep, Madrid, pág. 315.
- SANZ DELGADO, Enrique (2000): *Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penal*, Edit. Edisofer, Madrid.
- (2002): “Los límites de la participación privada en el ámbito penitenciario” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Madrid, pág. 387.
- (2003)): *El humanismo penitenciario español del siglo XIX*, Ed. Edisofer. Madrid.
- SEOANE DIAZ, Manuel (1952): “Los destacamentos penitenciarios y su consideración como prisiones de régimen abierto”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 142, sep-oct, pág. 1540.
- SERNA ALONSO, Justo (1988): *Presos y pobres en la España del XIX*. Edit. PPU, Barcelona.
- STEFEN CACERES, Arturo (1971): *Prisión abierta*, Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
- TAMARIT SUMALLA, Josep Maria (2001): *Curso de derecho penitenciario*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.
- TÉLLEZ AGUILERA, Abel (1995): “El toxicómano y su rehabilitación en prisión: un estudio de derecho comparado” en *Revista de Estudios Penitenciarios*, Edit. Ministerio de Justicia e Interior, nº 246, pág. 27.
- (1996): *Jurisprudencia Penitenciaria*, Edit. Ministerio del Interior, Madrid.
- (1998): *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*, Edit. Edisofer, Madrid.
- (2002): “Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español” en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, nº MCMXCIX, págs. 323 y ss.
- TEZANOS, José Félix (1997): *“La explicación sociológica: una introducción a la Sociología”*, Edit. UNED, Madrid.
- TOME RUIZ, A. (1945): “Montesinos, el organizador del Presidio de San Miguel”, en *Revista de Estudios penitenciarios*, nº 6, septiembre, págs. 55 y ss.

- TRIGO Y FONT, E (1917): *La Reforma Penitenciaria de Don Manuel Montesinos y Molina*, Imprenta de Bernardo Rodríguez, Madrid.
- TRONCOSO REIGADA, A (1997): *Privatización, Empresa Pública y Constitución*, Madrid.
- VALDES RUBIO (1910): *Derecho penal, su filosofía, historia, legislación y jurisprudencia*, t.2, Madrid.
- VALVERDE MOLINA, Jesús (1997): *La cárcel y sus consecuencias. La intervención sobre la conducta desadaptada*. Edit. Popular, 2ª Edición, Madrid.
- (2002): “*El diálogo terapéutico y educativo en exclusión social*” Edit. Narcea, Madrid.
- VELASCO NUÑEZ, Eloy (1994): *Ejecución de sentencias penales*, Edit. Colex, Madrid.
- VICENTE, Rafael (1959): “Cárceles sin rejas” en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, nº 66, págs. 63 y ss.
- VIDAL, Miguel Ángel y CLEMENTE, Miguel (1997): “Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Administración penitenciaria: Discrepancias en la toma de decisión” en *Psicología Jurídica Penitenciaria II*, Edit. Fundación Universidad - Empresa, Madrid, pág.376 y ss.
- VV.AA. (1950): *XII Congreso Internacional Penal y Penitenciario*, La Haya.
- VV.AA. (1955): “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” en *I Congreso de la Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Edit. Dirección General de Instituciones Penitenciarias, Ginebra.
- VV.AA. (1955): *I Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delitos y tratamiento del delincuente*, Ginebra.
- VV.AA. (1988): “Segundas Jornadas de tratamiento penitenciario”, en *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 240.
- VV.AA. (2001): *La transparencia de la solidaridad*, Edit. Librería de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- VV.AA. (2002): *El Tercer Sector visto desde dentro*, Edit. Fundación Esplai, Madrid.
- WANSLEY, R. (2000): “Privative management of prisons in UK”, en *I Congreso Europeo de Derecho Penitenciario. X Jornadas Penitenciarias de Andalucía*, Edit. Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén, págs. 83 y ss.

YUSTE CASTILLEJOS, Ángel (1993): “El tercer grado penitenciario. Requisitos y efectos” en *Vigilancia Penitenciaria (VI Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Bibliografía)*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pág. 232.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro I. Evolución penados clasificados en tercer grado desde 1995..	43
Cuadro II Evolución del tercer grado en la década de los ochenta.....	89
Cuadro III. Evolución del tercer grado respecto del régimen abierto pleno y limitado en los años ochenta.....	91
Cuadro IV. Evolución del tercer grado en la década de los noventa.....	96
Cuadro V. Total penados en tercer grado respecto de su ubicación, año 2001.....	97
Cuadro VI. Evolución y creación de Centros de Inserción Social.....	139
Cuadro VII. Evolución de las Unidades Dependientes en relación al número de presos/as atendidos.....	193
Cuadro VIII. Numero y porcentaje de penados en tercer grado atendidos en Unidades Dependientes.....	193
Cuadro IX. Unidades Dependientes en funcionamiento, por año de creación.....	196
Cuadro X Necesidades de colaboración para el periodo 2003/2004. Centro de Inserción Social “Victoria Kent”. Madrid.....	237
Cuadro XI. Características de los Centros de Inserción Social.....	257
Cuadro XII. Características, consecuencias y prioridades de las U.D..	260
Cuadro XIII. La gestión dual “Estado-O.N.Gs.” como elemento determinante en el funcionamiento de las U.D.....	262
Cuadro XIV. Los C.I.S y las U.D. Perspectivas de futuro.....	264

Cuadro XV. Características de los Centros de Inserción Social.....	268
Cuadro XVI. Características, consecuencias y prioridades de las Unidades Dependientes.....	271
Cuadro XVII. La gestión dual “Estado-O.N.Gs.” como elemento determinante en el funcionamiento de las U.D.....	273
Cuadro XVIII. Los C.I.S y las U.D. Perspectivas de futuro.....	276
Cuadro XIX. Concordancias en los discursos en cuanto a las características de los C.I.S.....	281
Cuadro XX. Concordancias en los discursos en cuanto a las características de las U.D.....	283
Cuadro XXI. Concordancias y discordancias en los discursos en cuanto a la gestión, como elemento determinante en el funcionamiento de las U.D.....	289
Cuadro XXII. Concordancias en los discursos en cuanto a las perspectivas de futuro del los C.I.S. y las U.D.....	290
Cuadro XXIII. El tercer grado. Modificaciones legislativas y sus consecuencias.....	299
Cuadro XXIV. Esquema del sistema propuesto.....	312