

EL SISTEMA PRISIONAL EN ESPAÑA

J.L. DE LA CUESTA ARZAMENDI

*Catedrático de Derecho penal
Universidad del País Vasco*

I. BLANCO CORDERO

*Becario de reincorporación postdoctoral
Departamento de Educación,
Universidades e Investigación
Gobierno Vasco*

Resumen: La pena privativa de libertad sigue siendo la más frecuentemente utilizada en nuestros días. Tras explicar el sistema penitenciario español, se abordan sus problemas específicos, como el procedimiento de queja, el control político, la asistencia médica y sanitaria, el trabajo penitenciario, las medidas disciplinarias y de seguridad, entre otros. Asimismo, se analiza la situación de categorías especiales de presos, entre los que se alude a los internos en máxima seguridad, los de larga duración, las mujeres presas, los jóvenes, los drogodependientes, los presos extranjeros y grupos étnicos y religiosos.

Laburpena: Gaur egun askatasunaren aurkako zigorra da gehien erabiltzen dena. Espainiako espetxe sistema azaldu ondoren, arazo konkretuak azaltzen dira, horien artean kexu prozedura, kontrol politikoa, medikuntza asistentzia, espetxe lana, seguritate eta zigor neurriak. Horretaz gain arlo berezietan dauden presoegoera aztertzen da, horien artean, seguritate goreneko presoak, zigor luzeak dituztenak, emakumeak, gazteak, drogazaleak, atzerritarrak, talde etnikoak eta erlijiosoak.

Résumé: La peine privative de la liberté est aujourd'hui la plus fréquemment utilisée. Après avoir expliqué le système des prisons en Espagne, on aborde ses problèmes spécifiques, comme la procédure de plainte, le contrôle politique, les soins médicaux et sanitaires, le travail pénitentiaire, les mesures disciplinaires et de sécurité, entre autres. De même, on analyse la situation de quelques catégories spéciales des détenus, parmi lesquels on fait allusion aux internes en sécurité maximale, ceux de longue durée, les femmes en prison, les jeunes, les drogués dépendants, les étrangers en prison et les groupes ethniques et religieux.

Summary: The privative of liberty penalty stills being the more common punishment nowadays. After explaining the spanish penitentiary system, its specific problems are analyzed: the complaint procedure, the political control, the sanitary and medical attendance, the penitentiary work, the disciplinary and security measures. Likewise, the situation of special groups of prisoners are analyzed: maximum security, long duration, women, young people, drug addicts, foreigners, ethnic and religious groups.

Palabras clave: Pena privativa de libertad, Código penal, Prisión, Sistema penitenciario, Legislación penitenciaria.

Hitzik garrantzizkoenak: Askatasunaren aurkako zigorra, Kode penala, Espetxea, Espetxe sistema, Espetxe legepeidea.

Mots clef: Peine privative de la liberté, Code Pénal, Prison, Système Pénitentiaire, Législation Pénitentiaire.

Key words: Privative of Liberty Penalty, Penal Code, Prison, Penitentiary System, Penitentiary Law.

1. POSICIÓN DE LA PRISIÓN EN EL SISTEMA DE CONTROL SOCIAL

Tradicionalmente, el internamiento en prisión ha venido ocupando una posición central en el sistema de control social en España. Los diversos Códigos Penales que se sucedieron a lo largo de los dos últimos siglos se apoyaron fuertemente en la privación de libertad, la pena más frecuentemente utilizada por la Ley como reacción a los hechos delictivos; las posibilidades de sustitución o evitación del internamiento eran, además, muy reducidas (de la Cuesta Arzamendi, 1993). También en el plano de las medidas de seguridad, la Ley de Vagos y Maleantes (1933) y la Ley de Peligrosidad y de Rehabilitación Social (1970) contemplaron múltiples vías de internamiento de los “peligrosos”; éstas se cumplieron por lo general, en la práctica, en las mismas prisiones debido a la falta de construcción de los establecimientos específicos inicialmente previstos. En cuanto al Derecho juvenil, la Ley de Tribunales Tutelares de Menores (1948) colocó igualmente al internamiento (en sus diversas modalidades) en un primer plano de la reacción frente a los menores precisados de reforma (y para los de protección) (de la Cuesta Arzamendi, 1986), si bien a partir de la década de los setenta se fue observando cierto descenso en el índice de decisiones de internamiento ordenados por los jueces de menores.

Producida la transición política a un régimen democrático y, tras la aprobación de la Constitución de 1978, que abolió la pena de muerte (art. 15), se inició en España un importante proceso de reforma legislativa, abierto precisamente con la aprobación de la Ley Orgánica General Penitenciaria (1979). El proceso se ha visto coronado con la entrada en vigor (mayo 1996) del nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre). Este ha derogado no sólo el Código Penal anterior sino también la Ley de Peligrosidad y de Rehabilitación Social, considerada inconstitucional por un amplio sector de la doctrina, pero que no había sido objeto de derogación formal.

En cuanto a la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, declarado inconstitucional parte de su articulado en 1991, la Ley Reguladora de los Juzgados de Menores (1992) vino a cubrir la laguna producida por aquella sentencia, reformando urgentemente la Ley anterior y a la espera de una nueva legislación que todavía espera su aprobación.

Las reformas producidas en el sistema español de justicia penal no han supuesto, en modo alguno (Muñagorri Laguía, 1998; Rivera Beiras, 1996, 157) un desplazamiento real de la importancia de la pena privativa de libertad

Ciertamente, el Código Penal, que ha reducido el ámbito de las medidas de seguridad consistentes en internamiento, sometidas a fuertes limitaciones (arts. 95 y ss.),

- elimina las penas de corta duración (hasta 6 meses) que se convierten en arrestos de fin de semana (art. 33),
- facilita la sustitución de las penas privativas de libertad de hasta un año de duración (excepcionalmente hasta dos) por penas de arresto de fin de semana o de multa (arts. 88 y ss.),
- permite con cierta generosidad la suspensión condicional de su ejecución si se trata de penas inferiores a dos años (tres para los drogodependientes) con apertura de un plazo de prueba de dos a cinco años, y

- reduce el campo de aplicación de las medidas de seguridad privativas de libertad (arts. 95 y s.).

Con todo, no por ello dejan de contemplarse supuestos de internamiento de hasta un año de duración (p.e. en casos de impago de multas proporcionales o de quebrantamiento de las condiciones inherentes a la sustitución o suspensión).

También respecto de las penas largas ha intervenido el Código de 1995, que reduce con carácter general la duración de las penas de prisión. Éstas, en principio, no han de superar los 20 años de duración. Existen, no obstante, supuestos de concurrencia delictiva o de agravación de las penas que pueden llevar a la privación de libertad de hasta 25 ó 30 años (arts. 70 y 76). De otra parte, el propio Código Penal castiga con pena superior a 20 años determinados delitos: asesinato especialmente agravado –hasta 25 años– (art. 140), inductores y jefes del delito de rebelión (art. 473), homicidio del Rey, Reina, familia real, Regente o Príncipe heredero –hasta 25 años– (art. 485), terrorismo con resultado muerte –hasta 30 años– (art. 572), homicidio de Jefe de Estado extranjero o de persona internacionalmente protegida –hasta 25 años; si especialmente agravado, hasta 30 años– (art. 605). Además, se ha derogado la redención de penas por el trabajo, que venía a suponer el acortamiento de un tercio de la pena. Por último, el art. 78 del Código Penal recoge una disposición, muy criticable, dirigida a evitar el efecto de reducción del tiempo pasado en prisión a través de los beneficios penitenciarios o de la libertad condicional cuando el tiempo resultante conforme a las reglas de aplicación de las penas resulte inferior a la mitad de la suma total de las penas impuestas.

2. ORIENTACIÓN TEÓRICA Y LEGISLATIVA DE LA PRISIÓN

En una formulación poco habitual en el marco constitucional, el art. 25,2 de la Constitución española de 1978 se ocupa de la orientación primordial de las penas privativas de libertad, al establecer que éstas y las medidas de seguridad “estarán orientadas a la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados”.

Coherentemente con el mandato constitucional, la Ley Penitenciaria (art. 1) (García Pablos de Molina, 1986) y el Reglamento (art. 2) proclaman como fin primordial de las instituciones penitenciarias “la reeducación y reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad”, finalidad a la que añaden “la retención y custodia de detenidos, presos y penados” y la labor asistencial y de ayuda para los internos, los liberados y sus respectivos familiares.

La expresión constitucional de la orientación resocializadora de las penas privativas de libertad y medidas de seguridad no ha dejado de suscitar problemas en la doctrina, en cuanto a su entendimiento y alcance (Bueno Arús, 1985). El Tribunal Constitucional ha declarado repetidamente que la resocialización no es un derecho fundamental del interno ni el único objetivo admisible de la prisión.

Consecuencia inmediata de la colocación de la finalidad resocializadora en el vértice principal del mundo penitenciario es la articulación en prisión de un tratamiento individualizado (arts. 59 y ss. L.), en la línea propugnada por la Criminología Clínica. Fin del tratamiento es procurar la superación por el sujeto –a través de la aplicación de métodos médico-biológicos, psiquiátricos, psicológicos, pedagógicos y sociales– de

aquellos factores personales o sociales que le han impulsado a delinquir. Tres son, de acuerdo con el “sistema de individualización científica”¹ (art. 72 L.), los grados de tratamiento, que se corresponden fundamentalmente con el régimen cerrado (primer grado), régimen ordinario (segundo grado) y régimen abierto (tercer grado). La primacía del tratamiento sobre el régimen de vida en prisión (art. 71 L.) determina que la clasificación del interno se lleve a cabo sobre la base del estudio inicial y subsiguientes (cada seis meses como mínimo) del interno. No obstante, se garantiza el derecho del interno a rechazar libremente o no colaborar en la realización de cualquier técnica de estudio de su personalidad, sin que de su negativa hayan de desprenderse consecuencias disciplinarias ni de regresión de grado (art. 112,3 R.). Entre los programas de tratamiento se incluyen, junto a las actividades dentro de los establecimientos, los programas de actuación especializada y las salidas programadas (hasta por dos días: art. 114 R.), a las que pueden acceder internos clasificados en segundo grado.

Paulatinamente, van alcanzando fuerza, a su vez, las propuestas dirigidas a un entendimiento “penitenciario” de la resocialización (Mapelli Caffarena & Terradillos Basoco, 1996, 129; de la Cuesta Arzamendi, 1989, 61). Sin prescindir de la necesidad de ofertar en prisión adecuados tratamientos en sentido tradicional o clínico, estas posiciones prefieren convertir a la resocialización en un principio inspirador de la organización y de la vida penitenciaria en su conjunto, que si algo no debe hacer es contribuir a agravar la “desocialización” del delincuente (Muñoz Conde, 1994, 197). Desde esta perspectiva, por resocializar se entiende dirigir la intervención prisional a contrarrestar en la medida de lo posible el efecto separador y estigmatizante de la misma decisión de privación de libertad, de aquí que la vida penitenciaria haya de “normalizarse” (Giménez-Salinas Colomer, 1996, 79), esto es, organizarse del modo más cercano posible a la vida en libertad, manteniendo y fortaleciendo los lazos entre los internos y el exterior y procurando evitar al máximo la afectación negativa de los derechos de los internos.

Esta orientación ha llegado a penetrar en la misma legislación, cuanto menos a nivel de principios. Dispone, así, el art. 3,3 R. que “la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas”, pues “el interno es sujeto de derecho y no se halla excluido de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma”. De otra parte, el art. 73,2 L. se ocupa de establecer taxativamente que “los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica”.

3. EL SISTEMA PENITENCIARIO ESPAÑOL

3.1. Siendo la legislación penitenciaria una competencia exclusiva del Estado (art. 149,1, 6ª de la Constitución), la ejecución de la pena de prisión se lleva a cabo en España de manera uniforme a través del sistema establecido por la Ley Penitenciaria

1. Gracia Martín (1998) lo identifica, simplemente, con el sistema progresivo, del que constituye, en realidad, una variante.

(1979) y su Reglamento (1996)². Algunas Comunidades Autónomas tienen reconocida su capacidad de ejecutar la legislación penitenciaria del Estado. Este es el caso del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Navarra. Con todo, sólo Cataluña ejerce por el momento esa capacidad, habiendo asumido la transferencia de los establecimientos penitenciarios de su Comunidad en 1983. Las Comunidades con competencia de ejecución pueden dictar normas de autoorganización o relativas al régimen económico-administrativo de los establecimientos penitenciarios (art. 1,2 R.).

El sistema penitenciario español constituye, por tanto, una estructura pública, integrada por el personal funcional o laboral de que dispone la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (del Estado o de Cataluña) (Rivera Beiras, 1996, 177). No se conocen propiamente en España experiencias de privatización, si bien el nuevo Reglamento Penitenciario permite la colaboración entre la Administración y otras entidades públicas o privadas con objeto del desarrollo de convenios para la aplicación de determinadas formas de ejecución penitenciaria: en particular, para las Unidades Dependientes (art. 166) y en el caso de las Unidades extrapenitenciarias autorizadas para la asistencia a penados clasificados en tercer grado que necesiten un tratamiento específico para deshabitación de drogodependencias y otras adicciones (art. 182). También se autoriza a la Administración a celebrar convenios “con otras Administraciones Públicas o con entidades colaboradoras para la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad previstas en el Código Penal” (art. 182,3 R.) y para la organización de la asistencia postpenitenciaria.

La organización penitenciaria española se rige, a grandes rasgos, por los principios siguientes:

a) *Establecimientos*: Hay en España 86 centros penitenciarios (*Anuario El País 1998*, 131), distribuidos por las diversas áreas territoriales. Cada una de éstas ha de contar, conforme al art. 12 de la Ley, con un número suficiente de establecimientos “para satisfacer las necesidades penitenciarias y evitar el desarraigo social de los penados”.

Los Centros penitenciarios se clasifican en:

- establecimientos de preventivos,
- establecimientos de cumplimiento de penas; éstos pueden ser, a su vez,

2. La ejecución de las penas de arresto de fin de semana se regula por el Real Decreto 690/1996, de 26 de abril, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y arresto de fin de semana (BOE, 120, 17 mayo 1996). El arresto de fin de semana se cumple en el centro penitenciario más próximo al domicilio del condenado o en el depósito municipal si no existe centro penitenciario en el partido judicial y así lo decide el juez o tribunal (art. 12). La pena se cumple por lo general de viernes a domingo, pero cabe un plan de ejecución (a aprobar por el Juez de Vigilancia) que contemple otros días de la semana, especialmente para evitar perjuicios para las obligaciones laborales formativas o familiares del condenado (art. 13). El régimen de cumplimiento es en celda individual y aislamiento (art. 17). El penado puede disponer de radio o televisión a su costa, acceder a los servicios de biblioteca y economato y efectuar una única llamada telefónica al ingreso (art. 18). No puede recibir visitas, comunicaciones ni paquetes, salvo que el arresto se cumpla ininterrumpidamente; en estos supuestos puede mantener una comunicación semanal de 40 minutos de duración, recibir un paquete a la semana y hacer las llamadas telefónicas autorizadas por el Reglamento penitenciario (art. 21). El régimen disciplinario es el general del establecimiento, si bien en caso de reiterada mala conducta se ponen los hechos en conocimiento del Juez de Vigilancia para la adopción de las medidas que procedan. (art. 22)

- * de régimen cerrado: centros o módulos de régimen cerrado y departamentos especiales,
 - * de régimen ordinario,
 - * de régimen abierto: centros abiertos o de inserción social, secciones abiertas y unidades dependientes; y,
- establecimientos especiales: hospitalarios, psiquiátricos o de rehabilitación social.

Caben, igualmente, establecimientos polivalentes, con departamentos, módulos o unidades separadas (art. 12 R.).

El destino a un determinado establecimiento se basa en su clasificación y en las necesidades de tratamiento, procurando que cada interno sea enviado “al Establecimiento cuyo régimen sea más adecuado al tratamiento que se le haya señalado y, en su caso, al grupo o sección más idónea dentro de aquél (art. 102,1 R.). La política de dispersión de presos relacionados con delitos de terrorismo ha suscitado la importante cuestión de si la ejecución de las penas de prisión debe tener lugar o no en el establecimiento más próximo a su domicilio habitual. Algunos sectores consideran que éste es un derecho del preso, y no meramente un principio general de la organización penitenciaria, pero la posición oficial lo rechaza por entender que no existe un reconocimiento legal explícito del mismo.

La Ley penitenciaria establece que los establecimientos no deberían aceptar más de 350 internos por unidad. Sin embargo, la sobrepoblación es uno de los problemas más importantes del sistema penitenciario español en la actualidad. También se indica que los centros penitenciarios han de estar dotados de medios materiales y personales suficientes y, en concreto, de servicios idóneos de dormitorios individuales, enfermerías, escuelas, biblioteca, instalaciones deportivas y recreativas, talleres, patios, peluquería, cocina, comedor, locutorios individualizados, departamento de información al exterior, salas anejas de relaciones familiares y, en general, todos aquéllos que permitan desarrollar en ellos una vida de colectividad organizada y una adecuada clasificación de los internos, en relación con los fines que, en cada caso, les están atribuidos (art. 13).

POBLACION PENITENCIARIA

	<i>Población penit.</i>	<i>índice/100.000</i>	<i>Condenados</i>	<i>Preventivos</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1991	38.383	98,74	24.420	13.963	35.042	3.341
1992	42.541	108,99	28.247	14.204	38.618	3.833
1993	46.881	119,62	32.557	14.324	42.405	4.476
1994	47.973	121,91	35.362	12.611	43.401	4.572
1995	46.655	118,08	35.021	11.634	42.306	4.349
1996*	43.033	108,48	32.124	10.909	30.051	3.982
1997	43.779	110,36	32.019	11.760	39.686	4.093

* En mayo de 1996 entró en vigor el nuevo Código Penal.

Fuente: *Anuario El País*.

3.2. Siendo la resocialización la orientación primordial de la ejecución de las penas de prisión, por mandato del propio texto constitucional (art. 25,2), ya se ha visto más arriba cómo el Reglamento Penitenciario se ocupa de proclamar la necesidad de aproximación entre la vida en prisión y la vida en libertad. Al lado de lo anterior, en un Estado de Derecho toda intervención pública ha de llevarse a cabo con pleno respeto del principio de legalidad, de aquí que la actividad penitenciaria haya de desarrollarse sin discriminaciones (art. 3 L.) y “con las garantías y dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley” (art. 2 L.; art. 3,1 R.). Además, el principio de presunción de inocencia ha de regir el régimen penitenciario de los preventivos (art. 5 L.) y se prohíben absolutamente los malos tratos de palabra u obra (art. 6 L.).

Criterio básico y tradicional del internamiento en prisión es el principio de separación, recogido por el art. 16 L.: separación de hombres y mujeres (salvo posibles excepciones reglamentarias); detenidos y presos; delincuentes primarios y reincidentes, jóvenes y adultos; enfermos o deficientes y sanos o normales; condenados por delitos dolosos y por delitos imprudentes. La falta de fundamento material suficiente de algunos de estos criterios de separación ha sido doctrinalmente muy criticada (Mapelli Caffarena, 1986). Por su parte, el Reglamento ha desarrollado la posibilidad (legalmente autorizada) de derogación de la separación por sexo y regula los establecimientos o departamentos mixtos, donde, excepcionalmente, pueden ser destinados indistintamente hombres y mujeres, salvo los condenados por delitos contra la libertad sexual (arts. 168 y ss.). En la misma línea se refiere también a las actividades en común (art. 171) y llega a señalar como principio de la vida penitenciaria el “fomentar la plena convivencia de los cónyuges que se encuentren privados de libertad” (art. 172).

Inspira igualmente la vida prisional el principio celular (art. 19 L.), que supone el internamiento de cada interno en una celda individual. Se admite, con todo, la ocupación de las celdas por más de una persona si por sus dimensiones y condiciones permiten preservar la intimidad o, temporalmente, si la población penitenciaria supera el número de plazas individuales disponibles. También pueden existir dormitorios colectivos en los establecimientos especiales y de régimen abierto (art. 13 R.).

El régimen penitenciario se caracteriza además por el cumplimiento de un horario que garantice ocho horas diarias para el descanso nocturno y que permita quedar atendidas las necesidades espirituales y físicas, sesiones de tratamiento y las actividades formativas, laborales y culturales de los internos (art. 25 L.).

La Ley se muestra a favor del fomento de la participación del interno en determinadas áreas de la vida en el Establecimiento: actividades educativas, recreativas, religiosas, laborales, culturales o deportivas, así como en el desarrollo de los servicios alimenticios y confección de los racionados (art. 24 L.). El régimen de participación reglamentariamente establecido es, con todo, muy limitado y deja escaso ámbito de eficacia a las decisiones adoptadas por los internos en el marco de la participación.

3.3. Como toda relación jurídica “compleja” (Télez Aguilera, 1998, 21), la relación penitenciaria conlleva una cargada red de derechos y obligaciones recíprocos entre Administración e interno.

3.3.1. Derechos: Criterio básico del internamiento es el reconocimiento de que el interno sigue perteneciendo a la sociedad y disfruta de sus derechos propios. Esto

fue ya proclamado por la propia Constitución. Dispone, en efecto, el art. 25,2, tras proclamar la orientación resocializadora de la pena de prisión y medidas de seguridad y la prohibición del trabajo forzado:

“El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”.

El reconocimiento efectivo de algunos de los derechos constitucionales de los presos se ha visto de alguna manera “devaluado” (Rivera Beiras, 1996, 261) por el Tribunal Constitucional. Éste ha considerado, sin embargo, que los derechos proclamados lo son “de aplicación progresiva”. En consecuencia, y por lo que respecta al derecho al trabajo, explícitamente mencionado³, la falta de suficientes puestos de trabajo en prisión para garantizar el pleno empleo de la población interna no da lugar a responsabilidad de la Administración, la cual debe, con todo, organizar el trabajo de modo que progresivamente haga efectivo el derecho al trabajo de los presos.

Tanto la Ley como el Reglamento reconocen los derechos de los internos. En particular, afirman el derecho del interno al respeto de su personalidad, no-discriminación y de los derechos e intereses legítimos no afectados por la condena, mencionando expresamente los derechos siguientes:

- a) Derecho a que la Administración penitenciaria vele por sus vidas, su integridad y su salud, sin que puedan, en ningún caso, ser sometidos a torturas, a malos tratos de palabra o de obra, o rigor innecesario.
- b) Derecho a la protección de su dignidad e intimidad, sin perjuicio de las medidas exigidas por la ordenada vida en prisión.
- c) Derecho a ser designados por su propio nombre y a que su condición sea reservada frente a terceros, a cuyo fin se establece un sistema específico de protección de los datos de carácter personal contenidos en los ficheros penitenciarios.
- d) Derecho al ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (incluido el derecho de sufragio), salvo cuando sean incompatibles con su detención o condena.
- e) Derecho de los penados al tratamiento penitenciario.
- f) Derecho a las relaciones con el exterior legalmente previstas.
- g) Derecho a un trabajo remunerado, dentro de las disponibilidades de la Administración penitenciaria.
- h) Derecho a acceder y disfrutar de las prestaciones públicas que les corresponda.
- i) Derecho a los beneficios penitenciarios legalmente previstos.

3. Para Cobo del Rosal y Boix Reig (1982), el derecho constitucionalmente reconocido es el derecho a la remuneración, si se trabaja.

- j) Derecho a participar en las actividades del centro.
- k) Derecho a formular peticiones y quejas.
- l) Derecho a recibir información personal y actualizada de su situación procesal y penitenciaria.

3.3.2. Deberes: Evidentemente, junto a los derechos, los internos también tienen un amplio elenco de deberes, recogidos por el art. 3 L. y art. 5 R.:

- a) Permanecer en el establecimiento.
- b) Acatar las órdenes legítimas y las normas de régimen interior.
- c) Colaborar activamente para la consecución de una convivencia ordenada.
- d) Mantener una actitud de respeto y consideración a los funcionarios, trabajadores y otros internos o personas, dentro o fuera del establecimiento.
- e) Utilizar adecuadamente los medios materiales y las instalaciones del establecimiento.
- f) Observar una adecuada higiene y aseo personal, corrección en el vestir y cumplir las medidas higiénicas y sanitarias establecidas a estos efectos.
- g) Realizar las prestaciones personales obligatorias impuestas por la Administración penitenciaria para el buen orden y limpieza de los establecimientos.
- h) Participar en las actividades formativas, educativas y laborales para la preparación de la vida en libertad.

Añade, además, el Reglamento que la integración en una comunidad en la que la vinculación es especialmente estrecha lleva a que pueda exigirse al interno “una colaboración activa y un comportamiento solidario en el cumplimiento de sus obligaciones”.

4. PROBLEMAS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

4.1. Procedimiento de queja y otros controles administrativos y judiciales

El derecho de los internos a formular peticiones y quejas se encuentra claramente establecido por el art. 50 L. (y art. 4,2 j) R.). Éste menciona expresamente como destinatarios de las quejas a las autoridades penitenciarias, judiciales, Defensor del Pueblo y Ministerio Fiscal, así como, en general, a las autoridades competentes; todo ello con el fin de asegurar que el interno no encuentre límites en la utilización de los medios legítimos de defensa de sus derechos e intereses. Las peticiones o quejas pueden ser verbales o por escrito, incluso en sobre cerrado. Corresponde al Director hacer llegar las quejas y peticiones a las autoridades u organismos competentes (art. 53 R.). Las quejas o recursos dirigidos al Juez de Vigilancia han de transmitirse a éste en un plazo máximo de tres días (art. 54 R.). Las peticiones y quejas dirigidas a la Administración penitenciaria deben ser resueltas, en general, en un plazo de tres meses; si no se resuelven expresamente en ese plazo, el interesado puede considerarlas desestimadas. Contra toda resolución de la Administración penitenciaria pueden utilizarse todos los recursos ordinarios.

Para el adecuado ejercicio de su derecho de petición, queja o recurso, los internos deben ser informados, al ingreso en el establecimiento, acerca de sus derechos y deberes, régimen penitenciario, normas disciplinarias y de los medios para formular peticiones, quejas y recursos (art. 49 L.). Esta información ha de hacerse en español y en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente mediante el correspondiente texto escrito. Además, en la Biblioteca del Establecimiento deberá haber, a disposición de los internos, varios ejemplares de la Ley Penitenciaria, del Reglamento y de las normas de régimen interior del Centro (art. 52 R.).

Caracteriza, por último, al sistema penitenciario español, la existencia de una jurisdicción especializada en el seguimiento del cumplimiento de las penas: los Jueces de Vigilancia Penitenciaria (Alonso Escamilla, 1985; Doñate Martín, 1996, 11).

Creados por la Ley Penitenciaria (art. 76) su competencia se extiende, en general, a la resolución de recursos, salvaguarda de los derechos de los internos (Bueno Arús, 1987) y a corregir los abusos y desviaciones de la Administración.

Corresponde a los Jueces de Vigilancia (art. 76 L.)

- asumir, de cara a la ejecución, las funciones de los Jueces y Tribunales sentenciadores, visitando periódicamente los establecimientos penitenciarios,
- resolver en materia de libertad condicional, beneficios penitenciarios que puedan suponer acortamiento de condena, permisos de salida de más de dos días de duración, sanciones de aislamiento en celda de más de 14 días, reclamaciones de los internos sobre sanciones disciplinarias, recursos sobre clasificación inicial y progresión y regresión en grado,
- conocer las quejas o peticiones de los internos en relación con el régimen o el tratamiento (si resultan afectados los derechos fundamentales o sus derechos y beneficios penitenciarios) y del traslado de internos a establecimientos de régimen cerrado.

Los Jueces de Vigilancia pueden, asimismo, elevar propuestas a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre la organización y servicios de la prisión, la convivencia en el interior de la misma, organización y actividades de talleres, escuela, asistencia médica y religiosa y, en general, sobre las actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento penitenciario (art. 77 L.).

La implantación y desarrollo “inconcluso” (Mapelli Caffarena, 1998, 279) de la figura del Juez de Vigilancia no ha dejado de plantear problemas en la práctica en España. Junto a las inevitables tensiones entre Jueces y Administración, la dispersión normativa (Rivera Beiras, 1996, 245), la falta de precisión y hasta las contradicciones de la Ley a la hora de la definición de sus competencias y del sistema de recursos contra sus decisiones, la extensión de su jurisdicción a diversos establecimientos, a veces geográficamente nada cercanos entre sí, y la carencia de medios materiales de apoyo han sido la causa de muchas de las dificultades surgidas en el desarrollo de sus funciones.

En cualquier caso, unificados muchos de sus criterios de actuación a través de las reuniones periódicas mantenidas por los Jueces (Fernández Arévalo & Mapelli Caffarena, 1995; Téllez Aguilera, 1996) y aclaradas algunas cuestiones problemáticas a través de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Conflictos de

Jurisdicción (Ruiz Vadillo, 1992, 239), las decisiones de algunos Jueces de Vigilancia han sido trascendentales de cara al reconocimiento efectivo de los derechos de los internos, influyendo de modo decisivo en el nuevo Reglamento. La situación es, con todo, muy desigual. Mientras determinados Jueces se afanan por ejercer realmente su jurisdicción para la defensa de los derechos de los internos y la prevención de abusos por parte de la Administración penitenciaria, no dejan de constatar áreas en las que la figura del Juez de Vigilancia opera meramente como un nuevo filtro burocrático (y alejado) que deben atravesar algunas decisiones esenciales para la vida penitenciaria y para el efectivo disfrute de sus derechos más elementales por parte de los presos.

4.2. Control político del sistema penitenciario

El control político del sistema penitenciario se lleva a cabo, fundamentalmente, a través del Parlamento español y de los Parlamentos o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas competentes en materia de ejecución penitenciaria. Periódicamente grupos de parlamentarios visitan los establecimientos, entrevistándose con los internos.

Igualmente, con ocasión de la presentación anual de su Informe por parte del Defensor del Pueblo se suscita un debate general en el que siempre está presente la situación de las prisiones. En efecto, un supuesto particular de control del sistema penitenciario, cercano al control político, aun cuando independiente de éste, es el realizado a través del Defensor del Pueblo (*Ombudsman*). Alto comisionado de las Cortes Generales su cometido es la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, frente a la Administración (art. 54 Constitución). Los internos tienen derecho a dirigirle peticiones y quejas “que no podrán ser objeto de censura de ningún tipo” (art. 53,4 R.). De hecho, utilizan frecuentemente esta vía, como ponen de manifiesto los Informes que el Defensor del Pueblo eleva al Parlamento. El propio Defensor del Pueblo (y algunos Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas) han realizado, además, informes periódicos específicos sobre la situación de las prisiones, de gran interés para el conocimiento de la realidad. Así, el último informe del Defensor del Pueblo Vasco, “*Ararteko*” (Markiegi y otros, 1996) puso de manifiesto, entre otras, como carencias más destacables de las prisiones:

- la falta de infraestructuras para la ejecución de las sanciones alternativas previstas por el nuevo Código Penal,
- la superpoblación y hacinamiento de los centros penitenciarios,
- el internamiento en centros alejados del lugar de residencia,
- la obligada ociosidad de los internos, debida a la falta de trabajo y otros programas de ocupación,
- los excesos constatables en cuanto al aislamiento de los clasificados en primer grado,
- la insuficiencia de las plazas y dependencias reservadas para el régimen abierto,
- las dificultades y limitaciones detectadas en cuanto a las visitas de familiares y amigos,

- el alto nivel de morbilidad y mortalidad existente en las prisiones,
- la falta de personal técnico suficiente para el tratamiento y asistencia de los internos,
- la insuficiencia de los medios personales y materiales a disposición de los jueces de vigilancia.

4.3. Asistencia médica y sanitaria

Deber de la Administración penitenciaria es velar por la vida, integridad y salud de los internos (art. 3,4 L.), de aquí que haya de prestar una asistencia sanitaria integral (art. 207,1 R.). A tal efecto, se prevé que en cada centro exista por lo menos un Médico general (con conocimientos psiquiátricos) y un Ayudante Técnico Sanitario, debiendo asimismo prestarse servicios odontológicos (art. 36 L.). Además, los establecimientos han de contar con una enfermería equipada con camas suficientes y preparada para curas de urgencia, intervenciones dentales y asistencia de las especialidades más frecuentemente requeridas, una dependencia para la observación psiquiátrica y la atención de toxicómanos y una unidad para enfermos contagiosos (art. 37 L.).

Los internos tienen, en cualquier caso, derecho a las mismas prestaciones sanitarias y farmacéuticas que el resto de la población (art. 208 R.), merecen el mismo respeto que aquéllos (en particular, derecho al consentimiento informado y a la confidencialidad) en cuanto a posibles investigaciones médicas, que estarán sometidas a la aprobación de una comisión de ética (art. 211 R.) y, salvo por razones de seguridad, pueden solicitar a su costa servicios médicos profesionales ajenos a la Administración penitenciaria (art. 36,3 L.).

La asistencia sanitaria puede llevarse a cabo en instalaciones penitenciarias o extrapenitenciarias, a cuyo efecto el R. regula la formalización de convenios con las Administraciones sanitarias, así como el régimen de consultas, ingresos hospitalarios, visitas y custodia de los internos por parte de las fuerzas policiales (arts. 217 y ss. R.), una cuestión que no deja de suscitar múltiples dificultades en su aplicación práctica (Orbegozo y otros, 1994).

Un problema sanitario muy importante se ha suscitado en España debido al alto número de personas que se encuentran en prisión enfermas por infección de VIH/AIDS (Mapelli Caffarena, 1994, 797) y el elevado riesgo de contagio derivado de las prácticas de consumo de drogas por vía intravenosa o parenteral. En 1996 se han ampliado, en general, las posibilidades de tratamiento sustitutivo con metadona y muy recientemente se han comenzado a desarrollar programas piloto de distribución de jeringuillas en prisión, reclamados desde hace tiempo, pero siguen siendo necesarios programas más incisivos y de educación para la salud y prevención (Markiegi y otros, 1996, 197 y s.). Igualmente, sería preciso abordar decididamente una “programación integral de la sanidad penitenciaria” (Dolz Lago, 1992, 95), excesivamente centrada en las acciones curativas. Aspectos fundamentales de esta programación habrían de ser, además de la higiene general y ambiental, la atención primaria, la elaboración de programas de prevención de enfermedades infecciosas, creación de registros sanitarios, la prevención y control de la drogadicción...

En relación con la asistencia sanitaria en España conviene detenerse, por último, en la cuestión de si la alimentación forzosa de un preso en huelga de hambre constituye o no vulneración de sus derechos fundamentales. Tras un importante debate doctrinal (Díez Ripollés, 1986; Luzón Peña, 1987), el Tribunal Constitucional, en dos importantes Sentencias (STC 120/1990 y 137/1990), declaró admisible la alimentación forzada si existe un riesgo serio para la vida del interno, siempre que no se utilice la vía oral contra la voluntad consciente del interno y que se lleve a efecto en la forma en la que el Juez de Vigilancia determine. Por su parte, el art. 210 del nuevo Reglamento ha venido a cubrir el “vacío legislativo” (Sapena Grau, 1986, 113) y regula la asistencia obligatoria en casos de urgencia vital, esto es, de peligro inminente para la vida o para la salud o la vida de terceras personas. La intervención médica deberá limitarse a lo estrictamente necesario para intentar salvar la vida del paciente, y habrá de comunicarse siempre al juez y contar, en su caso, con la correspondiente autorización judicial.

4.4. Trabajo penitenciario

La Ley Penitenciaria considera al trabajo un deber y derecho del interno, así como un medio fundamental de tratamiento (art. 26), con las siguientes características: no afflictividad ni aplicación como medida de corrección; respeto a la dignidad del interno; carácter formativo, productivo o terapéutico “con el fin de preparar a los internos para las condiciones normales de trabajo libre”; no supeditación al logro de intereses económicos por la Administración; organización dirigida a satisfacer las aptitudes y aspiraciones laborales del interno; protección por la Seguridad Social.

Se consideran trabajo tanto las actividades de formación profesional, como el estudio y formación académica, las actividades productivas y ocupacionales, las prestaciones personales en servicios auxiliares comunes del establecimiento y las artesanales, intelectuales y artísticas (art. 27, 1 L.).

El trabajo debe ser facilitado por la Administración (art. 26, II e) L.). Ésta puede hacerlo directamente, a través del Organismo Autónomo “Trabajo y Prestaciones Penitenciarias” o encomendando su gestión a personas del exterior (arts. 138 y ss. R.). También pueden constituirse cooperativas, con participación de la Administración como socio y formando parte los internos del Consejo Rector y de la Dirección o Gerencia de las mismas (art. 32 L.). De todos modos, la dirección y control de las actividades laborales dentro de los establecimientos queda en manos de la Administración (art. 31 L.).

El trabajo se considera una obligación del condenado, no así del preventivo, que sólo debe realizar las labores que le correspondan para garantizar la limpieza, higiene y buen orden del establecimiento (art. 29, I y II L.). En el caso del trabajo productivo por cuenta ajena se tiende a la plena asimilación con el trabajo libre, tanto en lo relativo a su naturaleza jurídica laboral (especial), como en su organización, remuneración (en principio, inembargable y sin deducciones) y demás condiciones (arts. 132 y ss. R.). El progreso realizado a nivel normativo en cuanto al reconocimiento y defensa de los derechos laborales individuales –remuneración, jornada, horarios, permisos, vacaciones, higiene y seguridad– y a la seguridad social de los internos trabajadores es muy grande; incluso se reconoce el derecho a la protección por desempleo a los liberados que se inscriban dentro de los quince días en la Oficina de empleo (art. 35 L.). Res-

pecto de los derechos colectivos sólo se admite el derecho a la participación en la organización y planificación del trabajo (art. 140 R.) y de un modo muy limitado.

Admitido lo anterior, y a pesar del tratamiento preferencial que se otorga a los bienes, productos y servicios derivados del trabajo penitenciario en las adjudicaciones administrativas de suministros y obras (art. 30 L.), el problema fundamental que se presenta es la escasez de puestos de trabajo en prisión, que determina un alto nivel de inactividad de la población penitenciaria. Esto presenta ulteriores inconvenientes en la medida en que el disfrute de beneficios penitenciarios se encuentra reglamentariamente ligado, entre otras, a la acreditación del trabajo (art. 204) o del desempeño de una actividad laboral normal, útil para su preparación para la vida en libertad (art. 206). Más arriba se ha indicado cómo el Tribunal Constitucional considera que el derecho al trabajo reconocido por el art. 25,2 no puede ser objeto de amparo constitucional, al tratarse de un “derecho de aplicación progresiva”. No obstante, la Ley claramente establece que es la Administración la obligada a suministrar el trabajo y regula también de manera específica las características y demás condiciones de la actividad que la Administración debe suministrar, lo que fundamenta ampliamente la consideración del derecho de los internos al trabajo como un derecho subjetivo frente a la Administración (de la Cuesta Arzamendi, 1996b, 210; sin embargo, Téllez Aguilera, 1998, 40).

En cualquier caso, y ante la falta de puestos de trabajo suficientes para toda la población reclusa, el art. 144 del R. ha establecido un orden de adjudicación de los puestos de trabajo existentes. Este comienza por los internos que precisen trabajar como parte del tratamiento individualizado y se rige, a continuación, por los siguientes criterios de preferencia: los penados sobre los preventivos; dentro de cada categoría, los internos con obligaciones familiares sobre los que no las tengan, la antigüedad en el establecimiento, la capacidad laboral y la conducta penitenciaria.

4.5. Medidas disciplinarias y de seguridad

Las sanciones disciplinarias establecidas por el art. 42 L. son:

- aislamiento en celda (en general, hasta 14 días);
- aislamiento de hasta 7 fines de semana;
- privación de permisos de salida (hasta dos meses);
- limitación de las comunicaciones orales al mínimo de tiempo reglamentario (durante un mes como máximo);
- privación de paseos y actos recreativos comunes (hasta un mes);
- amonestación.

Su duración puede incrementarse en la mitad de su máximo en caso de repetición de la infracción y triplicarse si concurren dos o más faltas disciplinarias; en este supuesto la sanción de aislamiento –que se cumple en una celda ordinaria y con informe médico diario– podría llegar hasta 42 días consecutivos.

El nuevo Reglamento regula mejor que el anterior la correlación entre las infracciones (las cuales siguen siendo definidas, no obstante, a nivel reglamentario, mante-

niéndose con todos sus defectos las incriminaciones del Reglamento anterior), prohíbe su aplicación analógica y facilita la reducción, revocación, aplazamiento y suspensión de las sanciones (Téllez Aguilera, 1998). También ha avanzado en el reconocimiento y desarrollo de los principios que deben inspirar el régimen disciplinario: legalidad, necesidad, subsidiaridad, oportunidad, culpabilidad, *non bis in idem* y defensa (Asencio Cantisán, 1993, 117; Sapena Grau, 1996, 170). La sanción de aislamiento se reserva para los casos de gran agresividad o violencia por parte del interno o de alteración reiterada y grave de la convivencia del Centro. El sometido a aislamiento lo cumplirá en la celda que habitualmente ocupe o en una similar, disfrutará de dos horas diarias de paseo en solitario y no podrá recibir paquetes del exterior ni adquirir productos del economato, salvo autorización expresa del Director (art. 254 R.). Por lo demás, y a falta de una previsión expresa adicional sobre el régimen de aislamiento, serán de aplicación las reglas generales, particularmente en lo relativo a comunicaciones y visitas (Sapena Grau, 1996, 184).

También se centra el Reglamento en la regulación del procedimiento disciplinario, integrando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en lo relativo al derecho del interno a ser informado de la acusación y demás garantías en materia de audiencia, prueba, asesoramiento legal (a cuyo efecto los Colegios de Abogados han organizado turnos de asistencia penitenciaria) y defensa. La efectividad de la sanción queda suspendida si se recurre, salvo en casos de grave indisciplina que no permitan demorar su ejecución. El tiempo cumplido por una sanción posteriormente revocada o reducida se puede tener en cuenta para el cumplimiento de otras sanciones impuestas por acciones u omisiones anteriores a la revocación o reducción (art. 257 R.).

En materia de seguridad el nuevo Reglamento mejora también la regulación anterior (Téllez Aguilera, 1998, 89) y distingue entre la seguridad exterior, que corresponde a las fuerzas de seguridad o policiales, y la seguridad interior, que compete a los funcionarios de Instituciones Penitenciarias (arts. 63 y s.). La seguridad interior se garantiza a través de la observación de los internos, recuentos, controles, registros, cacheos y requisas. Las medidas de seguridad deben regirse por los principios de necesidad y proporcionalidad y han de respetar la dignidad y derechos fundamentales de los internos. Inspirándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, el nuevo Reglamento regula detalladamente los cacheos con desnudo integral sólo aplicables por motivos de seguridad concretos y específicos⁴, si los medios electrónicos resultan ineficaces y ante funcionario del mismo sexo, sin presencia de otros internos y preservando, en lo posible, la intimidad (art. 68). Cualquier otra intervención más incisiva en la intimidad del interno exige la autorización judicial⁵.

También el uso de medios coercitivos se considera desde un prisma más preventivo que represivo (García Albero, 1996, 159) y se somete a los principios de necesidad, proporcionalidad y subsidiaridad. Son medios coercitivos, el aislamiento provisional, la fuerza física personal, las defensas de goma, los aerosoles de acción

4. Críticamente, por la excesiva amplitud de la fórmula empleada, García Albero (1996) 159.

5. En 1994 el Tribunal Constitucional consideró que obligar a un interno desnudo a hacer flexiones no era un trato vejatorio ni denigrante, pero sí atentaba contra el derecho a la intimidad personal reconocido por el art. 18,1 de la Constitución.

adecuada y las esposas (art. 72 R.). Supuestos legalmente autorizados para el empleo de los medios coercitivos son: impedir actos de evasión o de violencia por parte de los internos, evitar daños de los internos a ellos mismos, a otras personas o cosas; y vencer la resistencia activa o pasiva de los internos a las órdenes del personal penitenciario (art. 45 L.).

En caso de grave alteración del orden que obligue a la intervención de los Cuerpos policiales de seguridad, se suspenden los derechos de los internos, asumiendo la policía la custodia, vigilancia y restauración del orden y manteniéndose los funcionarios penitenciarios en la dirección de las actividades de tratamiento, asistenciales, económico-administrativas y de relación con las autoridades judiciales. Por razones de seguridad pública la custodia y vigilancia interior de un centro cerrado o departamento especial puede encargarse a los Cuerpos de Seguridad del Estado. En ambos casos, el acuerdo ministerial debe comunicarse de manera inmediata a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, "a los efectos que adopte la resolución que reglamentariamente proceda" (Disposición final 1^a L.).

4.6. Comunicaciones, visitas y otros contactos con el mundo exterior

Las visitas a los internos constituyen el medio ordinario de relación de éstos con el exterior. La legislación vigente autoriza las comunicaciones orales y escritas de los internos, en su propia lengua (art. 51,1 L.) y sin más restricciones que las impuestas por razones de seguridad, de interés del tratamiento y buen orden del establecimiento. Mientras que los clasificados en tercer grado pueden realizar cuantas comunicaciones orales les permita su horario de trabajo, a los clasificados en primer y segundo grado se garantiza, como mínimo dos comunicaciones orales (acumulables) a la semana de al menos veinte minutos de duración y con un máximo de cuatro personas simultáneamente (art. 42 R.); por su parte, si bien el número de comunicaciones escritas no se encuentra limitado, son dos también las cartas o telegramas que los internos podrán recibir y remitir si sus comunicaciones escritas han de ser intervenidas (art. 46,1 R.). Para las comunicaciones orales con familiares, basta con que éstos acrediten su parentesco. El interno también puede recibir la visita de amigos y representantes de organismos de cooperación penitenciaria, con autorización del Director.

Quienes no puedan disfrutar de permisos de salida pueden mantener con familiares y allegados comunicaciones íntimas (que el Tribunal Constitucional no considera un derecho fundamental), comunicaciones familiares y visitas de convivencia una vez al mes (y todas ellas compatibles entre sí) (art. 45 R.). Su duración es, en general, de una a tres horas, salvo las visitas de convivencia que podrán extenderse hasta las seis horas.

En principio, las comunicaciones no deben ser objeto de intervención o restricción salvo que lo ordene motivadamente el Director dando cuenta al juez competente. Los internos pueden comunicar en español o en la lengua cooficial de su Comunidad Autónoma, debiendo en este caso advertirlo al Director. Las comunicaciones orales pueden ser suspendidas si concurren las circunstancias del art. 44 R. (comportamiento incorrecto, indicios de preparación de actuaciones delictivas o contra la convivencia o seguridad del establecimiento). No cabe la suspensión ni intervención de las comunica-

ciones con el abogado o procurador, salvo que exista orden previa expresa de la autoridad judicial, incluso en casos de terrorismo (art. 51,2 L.; art. 48,3 R.).

También son posibles comunicaciones con autoridades o profesionales (art. 49 R.) y comunicaciones telefónicas (art. 47 R.). Estas pueden tener lugar, con autorización del Director, si los familiares residen en lugares lejanos o no pueden visitar al interno, o cuando éste haya de comunicar algún asunto importante a familiares, abogado u otras personas. En principio, los internos no pueden recibir llamadas desde el exterior, pero pueden hacer hasta cinco llamadas por semana, sin que su duración exceda de cinco minutos. Las llamadas se realizarán en presencia del funcionario y deberán ser abonadas por el interno, salvo que éste vaya a comunicar su ingreso en un centro penitenciario o su traslado a otro. Las llamadas entre internos de diferentes establecimientos pueden ser intervenidas por resolución motivada del Director.

El número de paquetes que pueden recibir los internos es de dos al mes, salvo en Establecimientos o departamentos de régimen cerrado, donde sólo se admite uno al mes. El paquete no debe exceder de 5 Kg, si bien no se computan a tal efecto los libros, publicaciones y ropa (art. 50 R.). Son artículos no autorizados, además de los prohibidos por las normas de régimen interior, los que puedan suponer un peligro para la seguridad, la convivencia ordenada o la salud, las drogas, los que contengan alcohol, los alimentos y los que puedan deteriorarse al manipularlos para su control (art. 51 R.).

4.7. Apertura de la institución penitenciaria

Dos son los aspectos principales en los que se manifiesta la apertura de la institución penitenciaria: el modo en que se autorizan las salidas y contactos directos entre el interno y el exterior (permisos de salida y régimen abierto); y las vías que se prevén para la entrada en prisión del mundo exterior.

4.7.1. Permisos de salida: La legislación española conoce diversas modalidades de permisos de salida:

- Permisos ordinarios, “auténticas vacaciones” penitenciarias (Mapelli Caffarena, 1996, 154), reservados para los penados (o preventivos) clasificados en segundo o tercer grado que hayan cumplido una cuarta parte de la condena y no observen mala conducta. Su disfrute requiere la propuesta de la Administración al Juez de Vigilancia y pueden consistir en salidas de hasta siete días por un total de 18 días (segundo grado) ó 24 días (tercer grado) al semestre. No se conceden si existe peligro de fuga, de reincidencia o si el disfrute del permiso puede poner en peligro los fines del mismo (art. 47,2 L.; 154 R.).
- Permisos extraordinarios, concedidos por causa de fallecimiento o enfermedad grave de familiares o de personas vinculadas íntimamente a los internos, o con ocasión del alumbramiento de su esposa o pareja. Su duración se extiende por el tiempo necesario y de ellos pueden beneficiarse todos los internos, también los clasificados en primer grado, si bien en este supuesto, y cuando el permiso exceda de dos días, han de ser aprobados por el Juez de Vigilancia (art. 155 R.). Son igualmente permisos extraordinarios las salidas de hasta doce horas para consulta ambulatoria extrapenitenciaria de los penados clasificados en

segundo o tercer grado, o las salidas de hasta dos días para ingreso en un hospital extrapenitenciario (art. 155 R.).

- Permisos de fin de semana, especialmente previstos para los clasificados en tercer grado, que pueden salir de la prisión, por regla general, cada fin de semana (art. 87,2 y 101,2 R.).
- Salidas programadas: Al lado de lo anterior, y en el marco del tratamiento, caben las salidas programadas (hasta por dos días) (art. 114 R.) y salidas regulares al exterior (hasta ocho horas) de internos clasificados en segundo grado para su participación en programas concretos de atención especializada (art. 117 R.).

En todos los supuestos de salidas extraordinarias y programadas, la legislación prevé la adopción de las medidas de seguridad que se precisen, salvo respecto de los clasificados en tercer grado y de los de segundo grado que disfruten habitualmente de permisos ordinarios de salida.

4.7.2. Régimen abierto es el destinado “a los penados clasificados en tercer grado que puedan continuar su tratamiento en régimen de semilibertad” (art. 74,2 R.). Tres son las clases de establecimientos previstos por el nuevo Reglamento para su aplicación (art. 80): los Centros Abiertos o de Inserción Social, las Secciones Abiertas, integradas en un establecimiento polivalente, y las Unidades Dependientes, “instalaciones residenciales situadas fuera de los recintos penitenciarios e incorporadas funcionalmente a la Administración penitenciaria”, por lo general, en colaboración con entidades públicas o privadas (art. 165,1 R.).

En Derecho español, la clasificación en tercer grado exige comúnmente el cumplimiento de una cuarta parte de la condena, salvo en los condenados con pena no superior a un año, en que la clasificación en tercer grado puede ser la inicial. Tampoco es preciso el cumplimiento de ese requisito en el caso de los penados enfermos muy graves con padecimientos incurables (art. 104,4 R.) y en supuestos especialmente favorables siempre que se haya dejado “transcurrir el tiempo de estudio suficiente para obtener un adecuado conocimiento” del sujeto (art. 104,3 R.).

Principios inspiradores del régimen abierto son el principio de confianza y autoresponsabilidad, que permiten la atenuación de las medidas de control y cierta normalización social e integración. Con base en lo anterior se permiten en el seno del régimen diversas modalidades de vida (art. 84 R.) y hasta se prevé un “régimen abierto restringido” (art. 82 R.) para penados con trayectoria delictiva peculiar, personalidad anómala o condiciones personales diversas o que no puedan desarrollar un trabajo en el exterior.

Característico del régimen abierto es el sistema flexible de salidas para el desarrollo por el interno en el exterior de un conjunto amplio de actividades (laborales, formativas, familiares, de tratamiento u otras). En realidad, el interno debe permanecer en el Centro ocho horas diarias, pudiendo hasta no pernoctar si acepta un control telemático o similar (art. 86,4 R.). Se permite el disfrute de salidas de fin de semana, desde la tarde del viernes hasta las 8 hs. del lunes (art. 87 R.). Los traslados pueden realizarlos por sus propios medios y sin vigilancia (art. 37,1 R.) y los internos desarrollan un trabajo en el exterior mediante un sistema de contratación ordinaria por empresas (art. 134,2 R.). Disfrutan de cuantas comunicaciones orales (art. 42,1 L.)

permita el horario de trabajo y la duración de sus permisos de salida ordinarios (de hasta siete días) puede alcanzar hasta 24 días al semestre (art. 47,2 L.). También el régimen de participación y su contenido es mucho más generoso en el caso de los clasificados en tercer grado, que se benefician, por último, especialmente de la acción social penitenciaria (art. 228 R.).

Ciertamente, el nuevo Reglamento penitenciario ha ampliado y mejorado de manera importante la regulación del régimen abierto (Sapena Grau, 1996, 77), introduciendo novedades interesantes, como los Centros de Inserción Social (Jabardo Quedada, 1994, 61), las Unidades Dependientes, la posibilidad de no pernoctar en prisión... De todos modos, y a pesar de la extendida exigencia doctrinal falta todavía una verdadera política de fomento y potenciación, en la práctica, de esta importante modalidad de ejecución penitenciaria (de la Cuesta Arzamendi, 1996a)⁶: con frecuencia los presos clasificados en tercer grado (13,19% en 1994, Memoria, 1994, 36) se encuentran internados en prisiones ordinarias.

4.7.3. En cuanto a las vías de entrada en prisión del mundo exterior, la Ley Penitenciaria permite que los internos dispongan de libros, periódicos, revistas y hagan uso de los medios de comunicación social de libre circulación exterior con las limitaciones que aconsejen las exigencias del tratamiento individualizado (art. 58 L.). Por su parte, el Reglamento prohíbe en el interior de los Establecimientos las publicaciones sin depósito legal (salvo las editadas por el propio Centro) así como las que atenten contra la seguridad y buen orden del Establecimiento; la retirada de una publicación exige, con todo, una resolución notificada al interno y comunicada al Juez de Vigilancia (art. 128 R.). También se autoriza el uso de ordenadores personales por razones formativas, pero sin posibilidad de transmisión de cintas o disquetes o de conexión a redes de comunicación (art. 129 R.).

El nuevo Reglamento regula la participación y colaboración de organizaciones no gubernamentales en la vida prisional. El criterio es bastante restrictivo, centralizado y burocrático al exigir no sólo la autorización previa del programa sino también la inscripción de la entidad o asociación en el Registro especial de entidades colaboradoras (art. 62 R.).

4.8. Libertad anticipada

El último de los grados del sistema de individualización científica que, de acuerdo con la Ley Penitenciaria, rige la ejecución de las penas privativas de libertad, es la libertad condicional (art. 72 L.). El Código Penal contempla la libertad condicional en sus arts. 90 y ss. (arts. 192 y ss. R.), y para su concesión por parte del Juez de Vigilancia requiere (Carmena Castrillo, 1996, 116):

- 1) Que el penado se encuentre en tercer grado de tratamiento.
- 2) Extinción de las tres cuartas partes de la condena.
- 3) Buena conducta y pronóstico individualizado y favorable de reinserción social.

6. Vid. un interesante modelo de aplicación del régimen abierto en la Comunidad Autónoma del País Vasco en Asua y otros, 1992.

Con carácter excepcional, cabe conceder la libertad condicional, aun cuando sólo se haya extinguido dos terceras partes de la condena a quienes lo merezcan “por haber desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales” (art. 91 Código Penal y 205 R.). También excepcionalmente pueden ser colocados en libertad condicional, aunque no hayan extinguido las tres cuartas partes o, en su caso, las dos terceras partes, los que hubieren cumplido setenta años o la cumplan durante la extinción de la condena y quienes estén afectados por una enfermedad muy grave y con padecimientos incurables (art. 92 C.P.).

La libertad condicional se extiende por todo el tiempo que reste al sujeto para cumplir su condena y, para su concesión, el Juez de Vigilancia puede imponer la observancia de reglas de conducta. Si durante el período de libertad condicional el sujeto delinque o no observa las reglas de conducta, el Juez revocará la libertad condicional y el penado reingresará en prisión (en régimen ordinario art. 201 R.), sin perjuicio de computarse el tiempo pasado en libertad condicional (art. 93 R.). En caso de extranjeros no residentes en España o de españoles residentes en el extranjero, y al margen de las posibilidades de expulsión (art. 89 C.P.), se procurará que el disfrute de su libertad condicional pueda tener lugar en el país de su residencia (art. 197 R.).

El adelantamiento de la libertad condicional o definitiva puede provenir de la existencia de un indulto particular, que determine el acortamiento de la condena. En este sentido, el art. 206 R. prevé que la Junta de Tratamiento pueda solicitar al Juez de Vigilancia la tramitación de un indulto para quienes durante al menos dos años hayan mantenido buena conducta, desempeñado una actividad laboral normal y participado en las actividades de reeducación y reinserción social, todo ello en grado extraordinario. Si el Juez de Vigilancia acuerda la tramitación del indulto, lo elevará al Gobierno.

5. CATEGORÍAS ESPECIALES DE PRESOS

5.1. Internos en máxima seguridad

Los establecimientos de máxima seguridad se rigen en España por el art. 10 de la Ley Penitenciaria que, al lado de las prisiones ordinarias y abiertas, colocó, con carácter excepcional los llamados “establecimientos de cumplimiento de régimen cerrado o departamentos especiales”, reservados para preventivos y condenados de peligrosidad extrema o para casos de inadaptación a los regímenes ordinarios o abiertos. La terminología no sirve para ocultar la realidad: a pesar del “fraude de etiquetas”, los establecimientos ordinarios no son sino establecimientos cerrados (Bustos Ramírez, 1987, 96). En cualquier caso, en 1994, el 2,8% de los condenados estaban clasificados en primer grado (Memoria, 1994, 36).

Dos son las modalidades de vida en régimen cerrado: la propia de los centros o módulos cerrados, a donde son destinados los clasificados en primer grado que muestran una manifiesta inadaptación a los regímenes comunes, y la de los departamentos especiales, a donde se destinan los clasificados en primer grado que hayan protagonizado o inducido a alteraciones regimentales muy graves, que hayan puesto en peligro la vida o integridad de otros, tanto dentro como fuera de los establecimientos y en quienes concurra una peligrosidad extrema. La doctrina ha criticado por su falta de cla-

ridad los términos empleados por la Ley (Mapelli Caffarena, 1989, 132; Muñagorri Laguía, 1989, 1094). En cualquier caso, la decisión de internamiento en régimen cerrado se considera una decisión muy grave que ha de adoptarse con muchas caute- las y comunicarse al Juez de Vigilancia. En caso de preventivos, supuesto que ha de considerarse muy excepcional (Garrido Guzmán, 1988, 153) habrá de revisarse a los tres meses (art. 98 R.), mientras que respecto de los penados el plazo de revisión es de seis meses (art. 105 R.). Factores de ponderación para apreciar las variables anteriores de cara a la clasificación en primer grado son, *ad exemplum*, según el art. 102,5 R.:

a) La naturaleza de los delitos cometidos en su historial delictivo, que denoten una personalidad agresiva, violenta y antisocial.

b) La comisión de actos que atenten contra la vida o la integridad física de las per- sonas, la libertad sexual o la propiedad, cometidos en modos o formas especialmente violentos.

c) La pertenencia a organizaciones delictivas o bandas armadas, mientras no se muestren signos inequívocos de haberse sustraído a la disciplina interna de las organi- zaciones o bandas.

d) La participación activa en motines, plantes, agresiones físicas, amenazas o coacciones.

e) La comisión de infracciones disciplinarias calificadas de muy graves o graves de manera reiterada y sostenida en el tiempo.

f) La introducción o posesión de armas de fuego en el establecimiento, así como la tenencia de drogas en cantidad importante que haga presumir su destino al tráfico.

Aun cuando el Reglamento sigue recogiendo algunos supuestos discutibles y algu- nas incoherencias (Elías Ortega, 1997, 124), es claro el esfuerzo de aproximación de los criterios de clasificación a aquellos supuestos en que se presenta una peligrosidad extrema del sujeto para la vida en prisión o para la ejecución de la pena, únicos que habrían de justificar el destino a estos centros o departamentos, que debería quedar excluido o extremadamente restringido para los jóvenes (Alvarez Fresno, 1990, 251). En cualquier caso, y puesto que existen dos modalidades de régimen cerrado, el art. 92 R. ordena la reasignación de los destinados a departamentos especiales que mani- fiestan una evolución positiva, entre otras, por mostrar interés por participar y colabo- rar en las actividades programadas, tener canceladas las sanciones o carecer de las mismas durante períodos prolongados de tiempo y mantener una adecuada relación con los demás. La asignación de modalidades de vida dentro del régimen cerrado debe revisarse cada tres meses (art. 92,3 R.).

El régimen cerrado se caracteriza por la limitación de las actividades en común, un mayor control y vigilancia sobre los internos y la mayor exigencia en el cumpli- miento de las medidas de seguridad orden y disciplina. Las limitaciones regimentales no han de ser en ningún caso iguales o superiores a las que caracterizan el régimen de los sancionados con aislamiento en celda (art. 90,2 R.). En los Departamentos espe- ciales las horas diarias de patio pueden quedar limitadas a tres, no pudiendo estar más de dos internos juntos. A las actividades programadas pueden dedicarse otras tres horas, participando como mucho cinco internos. Diariamente se practica registro de

las celdas y cacheo de los internos pudiendo recurrirse hasta el desnudo integral si existen fundadas sospechas de posesión de objetos prohibidos y por razones de urgencia. Los servicios médicos han de programar visitas periódicas e informar al director (art. 93 R.). En los módulos o centros cerrados las horas diarias de patio son, al menos cuatro, y tres de actividades programadas (art. 94 R.). Los internos en centros cerrados no disfrutan de permisos ordinarios de salida, ni se les autoriza a participar en la organización de las actividades del establecimiento. Sus comunicaciones orales y escritas suelen ser objeto de intervención y sólo pueden recibir un paquete al mes.

Como consecuencia de la adopción de la política de dispersión de los internos pertenecientes a grupos terroristas se creó el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES), regulado a través de diversas instrucciones y circulares emanadas a partir de 1990. Estas fueron extendiéndose a otras categorías de internos: de peligrosidad extrema, pertenecientes a organizaciones de narcotráfico... Interesa destacar que la legalidad de estas circulares fue cuestionada por los propios Servicios Jurídicos del Estado en 1993 (Téllez Aguilera, 1998, 119, n. 259), pues no se limitaban a establecer el seguimiento de aquellos internos, sino que establecían medidas regimentales específicas, distorsionando y vulnerando el marco legal y reglamentario, como destacaron algunos Jueces de Vigilancia (Fernández Arévalo, 1994, 329). Tras la aprobación del nuevo Reglamento se han refundido las anteriores Circulares e Instrucciones, recogiendo las relativas a los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES) en la Instrucción I 21/96, que se ocupa también de la regulación del régimen cerrado. Existen cinco clases de Ficheros: Control directo (internos especialmente conflictivos y peligrosos), Narcotraficantes, Bandas armadas, Fuerzas de Seguridad y Funcionarios penitenciarios y Características especiales (delincuentes comunes internacionales, delincuentes sexuales especialmente violentos, insumisos). Las normas específicas para algunos de ellos establecen una intensificación de las medidas de seguridad interior, cambios de celda, retención temporal de las comunicaciones escritas y medidas especiales de control de las visitas y demás relaciones dentro de la prisión, así como de sus cuentas de ahorro.

5.2. Internos de larga duración

En principio, la duración de la pena de prisión no habría de constituir, en sí mismo, un criterio determinante de la clasificación penitenciaria, a realizar conforme al estudio y observación de la personalidad del sujeto. Sin embargo, y aun cuando se han abandonado los criterios indicativos del anterior Reglamento –que distinguía entre si al sujeto le faltaba por cumplir menos de dos años, más de dos y menos de quince, más de quince años y si se encontraba en el primer tercio del cumplimiento de la condena, en el tercio medio o en el último tercio– el art. 102 II R. no deja de referirse a la duración de las penas como variable y criterio de clasificación al lado de la personalidad e historial individual, familiar, social y delictivo, el medio social al que retorne el sujeto y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento.

La clasificación del interno es, con todo, el criterio que rige el régimen en que va a cumplir las distintas fases de la ejecución de la pena privativa de libertad que se le haya impuesto.

5.3. Mujeres presas

Uno de los principios tradicionales de separación de los internos es la separación por sexos, recogida por los arts. 16 L. y 99 R. Es ésta una separación ya no absoluta, en la medida en que se contemplan supuestos excepcionales de departamentos mixtos (arts. 168 y ss. R.) para la ejecución de programas específicos de tratamiento o para evitar la desestructuración familiar. El destino a estos departamentos se basa en la ponderación de las circunstancias personales y penitenciarias, teniendo especialmente en cuenta el autocontrol individual de los internos. Estos deben prestar expresamente su consentimiento. A los departamentos mixtos no pueden ser destinados condenados por delitos contra la libertad sexual.

Aun cuando la separación por sexo no tendría por qué llevar a una diferente situación penitenciaria de hombres y mujeres, la realidad pone de manifiesto que las distancias son importantes. Al margen de las naturales previsiones sanitarias relativas a la necesidad de que los Centros de mujeres dispongan de servicios periódicos de un ginecólogo (art. 209, 1.2. R.) o de una enfermería equipada con instrumental de obstetricia (art. 213,1 R.) en el plano legal y reglamentario, algunas disposiciones se ocupan de la situación de las internas embarazadas, y de las internas con hijos menores de tres años (en este caso, el Centro deberá también contar con los servicios periódicos de un pediatra: art. 209, 1.2. R.). Las internas embarazadas quedan excluidas de la obligación de trabajar durante 16 semanas ininterrumpidas, ampliables hasta dieciocho por parto múltiple. Seis de esas semanas deben ser posteriores al parto (art. 29 L.; 133 R.). Tampoco se les aplica la sanción de aislamiento en celda hasta seis meses después del embarazo (ni a las madres lactantes o que tengan hijos consigo en el establecimiento (art. 43,3 L.; 254 R.). Las madres pueden, en principio, tener consigo a los hijos menores de tres años, si bien primarán siempre los derechos del niño en los conflictos entre éstos y los de la madre (art. 38,2 L.; art. 17 R.). Siempre que sea posible, las madres en esta situación serán destinadas a Unidades de madres (arts. 178 y ss. R.), donde se programarán actividades de carácter educativo para los menores (art. 125 R.) o, de encontrarse en tercer grado, a Unidades Dependientes (arts. 165 y ss. R.).

Las madres con hijos menores de diez años que no convivan con ellas en el centro penitenciario, tienen también derecho a un régimen específico de visitas, sin restricciones en cuanto a su frecuencia e intimidad (art. 38,5 L.), salvo por razones de orden y seguridad del establecimiento (art. 178, 6 R.).

Por fin, en el marco del régimen abierto las labores domésticas en su propio domicilio son consideradas trabajo en el exterior, cuando no haya posibilidad de desempeñar otro trabajo remunerado en el exterior (art. 82,2 R.).

La desproporción cuantitativa entre la población penitenciaria masculina y femenina provoca múltiples problemas en la práctica (Herrera Moreno, 1993). Fundamentalmente centrada la estructura penitenciaria en atender a la población masculina, sólo en las grandes ciudades hay cárceles de mujeres. Los demás centros y dependencias para mujeres forman parte de los establecimientos masculinos. Esta carencia es especialmente grave en cuanto a las posibilidades de aplicación del régimen abierto. De otra parte, es conocido el contraste entre el aspecto aparentemente más agradable y cuidado de las cárceles de mujeres y su extremadamente rígida disciplina, derivada de la necesidad de alojar conjuntamente (sin posibilidades reales de separación y clasifica-

ción) a personas de características individuales y perfiles criminales muy diversos. En cuanto a la convivencia en las mismas dependencias de las madres con sus hijos, la experiencia no ha sido satisfactoria, de aquí que desde 1995 haya quedado limitada a los niños de hasta tres años.

5.4. Internos jóvenes

Aun cuando el nuevo Código Penal (art.19) eleva la mayoría de edad penal en España a los 18 años, esta disposición no ha entrado todavía en vigor, a falta de la aprobación de la Ley reguladora de la responsabilidad penal del menor. El límite inferior de la mayoría de edad penal continúa siendo, por tanto, en España los 16 años (art.8,2 del anterior Código Penal, en este punto todavía en vigor).

Jóvenes, desde la perspectiva penitenciaria (art. 9 L.; 173 R.) son los menores de 21 años, si bien, excepcionalmente, y a la vista de la personalidad del interno, pueden permanecer en los centros destinados a jóvenes quienes no hayan cumplido 25 años.

Conforme a los criterios de separación y clasificación penitenciaria, la condición de joven determina el destino a Centros o departamentos para jóvenes, que se diversificarán conforme a los grados de tratamiento; sólo excepcionalmente –y con conocimiento del Juez de Vigilancia– pueden estar los jóvenes en departamentos de adultos (art. 99 R.). El régimen de vida en los departamentos para jóvenes se basará en un “sistema flexible de separación” interna en diversas modalidades de vida, que permitan aplicar márgenes progresivos de confianza y de libertad (art. 177 R.) y se caracterizará por “una acción educativa intensa”, personalizada y periódicamente evaluada, fomentando, en la medida de lo posible, el contacto con el entorno social y la participación de las instituciones comunitarias (art. 173 R.). Cinco son los programas fundamentales a desarrollar en los centros de jóvenes: a) formación instrumental y formación básica; b) formación laboral; c) programa de formación para el ocio y la cultura; d) educación física y deporte; e) programa de intervención dirigido a aquellas problemáticas de tipo psicosocial, de drogodependencias o de otro tipo que dificulten la integración social normalizada de los internos (art. 174,2 R.).

A pesar del contenido de la regulación en vigor, la realidad pone de manifiesto la escasez de los centros especializados previstos para los jóvenes⁷ que, como las mujeres, acaban internados –en el mejor de los casos– en módulos o secciones de los establecimientos de hombres. La orientación prioritaria de la intervención penitenciaria hacia los jóvenes menores de 25 años (28,29 % de los condenados, en 1994, Memoria 1994, 30), a través de centros pequeños, separados de la prisión de adultos y, en lo posible, abiertos sigue estando pendiente de realización efectiva. Particularmente atractivas resultan en esta línea las unidades dependientes para jóvenes creadas en colaboración con iniciativas extrapenitenciarias, de cuya experiencia se deduce que son muchas las posibilidades existentes de ampliación de su radio de acción y de mejor aprovechamiento de sus potencialidades.

7. Sobre la experiencia del centro de Liria, Izquierdo Moreno y Cantero Falcón, 1994, 393-413.

5.5. Drogodependientes

Aun cuando los datos oficiales son a veces optimistas, la percepción general es que, “en la actualidad, una amplia proporción de la población penitenciaria tiene problemas de drogodependencia”, como sucede en otros países (Téllez Aguilera, 1995, 10).

En este campo, el art. 37 L. ordena que todos los establecimientos contarán con “una dependencia destinada a la observación psiquiátrica y a la atención de los toxicómanos”. Por su parte, el art. 66 L. también alude a los programas de tratamiento basados en los principios de la comunidad terapéutica. El Reglamento (art.116) se refiere al tratamiento de los drogodependientes y establece que la Administración Penitenciaria debe ofrecerles –directamente o a través de otras entidades– programas de tratamiento y de deshabituación, con independencia de cuál sea su situación penitenciaria. También prevé la existencia de “departamentos específicos” en los que se lleve a cabo un seguimiento permanente de los internos drogodependientes. Finalmente, el art. 182 R. permite que los internos clasificados en tercer grado sean atendidos por instituciones públicas o privadas exteriores a la prisión, en las que se les suministre el tratamiento específico que precisen para la deshabituación de drogodependencias y otras adicciones; todo ello dando cuenta al Juez de Vigilancia. Los Centros de Inserción Social, junto con las Unidades dependientes (arts. 164 y s. R.) pueden igualmente constituir instituciones muy apropiadas para el internamiento de drogodependientes sometidos a tratamiento o que prosigan el programa ya iniciado fuera de la prisión.

En 1994 se aprobó la “Política de Intervención Global” sobre las drogodependencias en prisión (Circular 5/1995). Sin embargo, la situación sigue siendo muy insatisfactoria. Son muchas las dificultades existentes en cuanto al adecuado cuidado de los drogodependientes en prisión y en orden a la continuación por parte de los internos de programas de tratamiento iniciados fuera de la prisión (Markiegi y otros, 1996, 53, 59). De otra parte, si bien la regulación de los programas de metadona ha sido flexibilizada en 1996, sólo muy recientemente se han comenzado programas de intercambio de jeringuillas en prisión.

5.6. Presos extranjeros y grupos étnicos y religiosos

En principio, el régimen de internamiento de extranjeros no presenta casi diferencias desde el prisma legal que el de los nacionales. Por lo general, las previsiones normativas que se contienen respecto de los extranjeros tienden a hacer efectivo sus derechos de información y se ocupan de la aplicación de las medidas de expulsión posteriores al cumplimiento de la condena (art. 26 R.) o de la sustitución de la pena por la expulsión cuando las condenas sean inferiores a seis años de prisión (art. 27 R.).

La Administración debe disponer de folletos informativos en los idiomas más frecuentes o solicitar ayuda a los servicios consulares (art. 51,2 R.). De otra parte, el art. 52,2 R. considera también un derecho del extranjero la obtención de información sobre la aplicabilidad en su caso de los tratados o convenios sobre traslado de condenados a otros países, así como sobre las posibilidades legales de sustitución de las penas por la medida de expulsión. También han de recibir la dirección y teléfono de la representación diplomática de su país en España (art. 52,2 R.), que pueden visitarlos

(art. 49,3 R.) y a las que tienen derecho a comunicar su ingreso en prisión (art. 15,5 R.). Por lo demás, reconocido el derecho a la libertad religiosa (art. 54 L.), y aun cuando, principalmente, la asistencia religiosa (Beristain, 1986, 803) prestada es la católica, los internos tienen derecho a solicitar la asistencia de su confesión religiosa respectiva, pudiéndose habilitar en los Centros un espacio para la práctica de los ritos religiosos. Igualmente la Administración ha de facilitar el respeto de las normas de alimentación, ritos y festividades religiosas de los internos, "siempre que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, la seguridad y la vida del Centro y los derechos fundamentales de los restantes internos" (art. 230 R.).

Además de la sobrerrepresentación de la población extranjera en prisión⁸, derivada de la mayor tendencia a dictar órdenes de internamiento a su respecto, el problema fundamental que se presenta a los extranjeros en los establecimientos penitenciarios es la dificultad que experimentan para el disfrute de sus derechos. En efecto, sus pocas posibilidades de reinserción por su desarraigo cultural y la falta de apoyos sociales externos acaban traduciéndose en una menor oportunidad de obtención de la libertad provisional y de ejercicio efectivo de sus derechos: a la información, a la educación, a la libertad religiosa, al trabajo, a las comunicaciones con el exterior, concesión de permisos de salida, progresión en el tratamiento o libertad condicional (Torrecilla Collada, 1993, 261; Varona Martínez, 1994, 426). El Reglamento se ha hecho en parte eco de estas dificultades y prevé, respecto de las comunicaciones y visitas, que su organización atienda a las necesidades especiales de los internos extranjeros (art. 41,7). Igualmente ordena a la Administración penitenciaria fomentar especialmente la colaboración de organizaciones dedicadas a la resocialización y ayuda de los mismos, facilitando la cooperación de las entidades sociales del país de origen a través de las autoridades consulares (art. 62,4 R.).

En cualquier caso, los extranjeros en situación irregular en espera de expulsión, que no hayan cometido delitos, no son internados en establecimientos penitenciarios, sino en centros específicos de carácter no penitenciario (Adam Muñoz, 1991). El Defensor del Pueblo ha denunciado repetidas veces las inaceptables condiciones en que se encuentran los extranjeros internados en estos centros.

6. CONCLUSIONES

Si la Ley de 1979 fue valorada positivamente, su desarrollo a través de los Reglamentos de 1981 y 1984, altamente restrictivo y limitador de las posibilidades abiertas por la Ley y de los derechos de los internos, mereció fuertes críticas. La aprobación del nuevo Reglamento Penitenciario de 1996, sin perjuicio de sus defectos y puntos débiles, ha supuesto una importante mejora de la normativa penitenciaria, mucho más acorde con los postulados constitucionales y de la Ley. También la labor de los Jueces de Vigilancia y del Tribunal Constitucional ha permitido ir perfilando de mejor manera el alcance de los derechos de los presos; bien es cierto que, en algunos casos, el resultado de las decisiones jurisdiccionales ha sido una fuerte decepción. Lo anterior no

8. Si la población extranjera en España es un 1'6%, en prisión alcanza el 16'4% (Varona Martínez, 1994, 427).

quiere decir que no sean precisas reformas legislativas. La reconsideración de las excesivamente frecuentes remisiones reglamentarias, en particular en los aspectos disciplinarios (Bueno Arús, 1992, 504), la revisión del régimen cerrado y departamentos especiales, la acentuación del control judicial en materia de traslados, aislamiento, cacheos, medidas coercitivas, intervención de comunicaciones y sobre los propios centros penitenciarios, la potenciación de régimen abierto, el establecimiento de medios eficaces y gratuitos de asesoramiento jurídico-penitenciario de los internos, se presentan desde la perspectiva normativa como las reformas más urgentes.

El problema fundamental al que se enfrenta en la actualidad el sistema penitenciario español es, en cualquier caso, la gran distancia entre la teoría, la normativa, y la práctica en casi todos los ámbitos de la vida penitenciaria. A pesar de la tardía información oficial y de los mensajes optimistas, los datos procedentes de la realidad indican que con mucha frecuencia se incumple la Ley Penitenciaria (Ríos Martín y Cabrera Cabrera, 1998, 223). Las razones son múltiples y conocidas: población penitenciaria excesiva y creciente, que “rebasa ampliamente la capacidad de los establecimientos”, dotaciones presupuestarias insuficientes, falta de trabajo u otras ocupaciones, carencia de personal especializado, amplia presencia de la droga en las prisiones... (Bergalli, 1996, 299; Landrove Díaz, 1996, 66). Todo ello lleva a una institución penitenciaria obsesionada con el tema de la seguridad y que, a pesar de los mandatos constitucionales, considera el tratamiento y la clasificación como una tarea “secundaria”, frecuentemente instrumentada con fines exclusivamente disciplinarios (Bona i Puivert, 1996, 257).

Urge, en este sentido, un cambio radical de la política penitenciaria que aborde de manera decidida los problemas anteriores y reoriente la ejecución de la pena de prisión en el sentido exigido por la Constitución y la legislación penitenciaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM MUÑOZ, M.D. (1991): “El internamiento preventivo del extranjero durante la tramitación del expediente de expulsión”, *La Ley*, 23 diciembre.
- ALONSO DE ESCAMILLA, A. (1985): *El juez de vigilancia penitenciaria*, Madrid: Civitas.
- ÁLVAREZ FRESNO, E. (1990): “Algunas consideraciones respecto a la aplicación del art. 10 de la L.O.G.P. a los internos jóvenes”. En *VI Jornadas Penitenciarias Andaluzas*, Sevilla, 251-256.
- ASENCIO CANTISÁN, H. (1993): “El régimen disciplinario, el procedimiento sancionador y los medios coercitivos”. En *Vigilancia Penitenciaria (VI Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Bibliografía)*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 113-133.
- ASUA, A., BALMASEDA, J., MANZANOS, C. y SAINZ DE ROZAS R. (1992): *Régimen abierto en las prisiones*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 21-46.
- BERGALLI, R. (1996): “Una visión sociológica de la cárcel en España”. En *La cárcel en el sistema penal, Un análisis estructural*, 2ª ed., por I. Rivera Beiras, Barcelona: M.J. Bosch, 289-308.
- BERISTAIN, A. (1986): “Asistencia religiosa. Derechos religiosos de los sancionados a penas privativas de libertad”. En *Comentarios a la legislación penal*, dir. por M. Cobo del Rosal, VI, 2, Madrid: Edersa, 803-855.

- BONA I PUIVERT, R. (1996): "Clasificación y tratamiento penitenciario. Traslados y permisos de salida: su control jurisdiccional". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, 33/95, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 245-276.
- BUENO ARÚS, F. (1985): "A propósito de la reinserción social del delincuente (Artículo 25,2 de la Constitución española)". En *Cuadernos de Política Criminal*, 25: 59-70.
- BUENO ARÚS, F. (1987): "El juez de vigilancia penitenciaria y los derechos de los penados". En *La Ley*, 1841.
- BUENO ARÚS, F. (1992): "¿Hacia una revisión del sistema penitenciario español?". En *Actualidad Penal*, 48: 501-513.
- BUSTOS RAMÍREZ, J. (1987): "Pena privativa de libertad y política criminal: los establecimientos de máxima seguridad". En *Jueces para la Democracia, Privaciones de libertad y Derechos Humanos*, Barcelona: hacer, 93-103.
- CARMENA CASTRILLO, M. (1996): "El Juez de vigilancia penitenciaria y la ejecución de las penas". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, 95/33, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 105-118.
- COBO DEL ROSAL, M. y BOIX REIG, J. (1982): "Derechos fundamentales del condenado. Reeducación y reinserción". En *Comentarios a la legislación penal*, dir. por M. Cobo del Rosal, I, Madrid: Edersa, 217-227.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. (1986): "La reforma de la legislación tutelar. ¿Un derecho penal de menores y jóvenes?". En *Los derechos humanos ante la Criminología y el Derecho Penal*, comp. por A. Beristain y J.L. de la Cuesta, Bilbao: UPV/EHU, 153-229.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. (1989): "Reflexiones acerca de la relación entre régimen penitenciario y resocialización", *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. extraordinario 2, *II Jornadas Penitenciarias Vasco-Navarras*: 59-63.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. (1993): "Alternativas a las penas cortas privativas de libertad en el Proyecto de 1992". En *Política Criminal y Reforma Penal. Homenaje a la memoria del Prof. Dr. D. Juan del Rosal*, Madrid: Edersa, 319-345.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. (1996a): "El régimen abierto". En *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, XLIX, I: 59-91.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L. (1996b): "El trabajo de los internos en el Derecho penitenciario español". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, 95/33, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 205-244.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. (1986): "Huelga de hambre en el ámbito penitenciario". En *Cuadernos de Política Criminal*, 30: 603-659.
- DOLZ LAGO, M.J. (1992): "La cárcel ¿factor patógeno? (Límites de la asistencia sanitaria penitenciaria)". En *Ministerio Fiscal y Sistema Penitenciario*, Madrid: Ministerio de Justicia, 75-95.
- DOÑATE MARTÍN, A. (1996): "Jurisdicción de vigilancia penitenciaria: naturaleza, órganos y competencia". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, 95/33, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 11-65.
- ELÍAS ORTEGA, A. (1997): "Los departamentos especiales en el nuevo Reglamento Penitenciario". En *Secuestros institucionales y Derechos humanos. La cárcel y el manicomio como laberintos de obediencias fingidas*, Barcelona: Bosch, 123-129.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. (1994): "El régimen cerrado". En *Derecho Penitenciario y Democracia*, Sevilla: Fundación El Monte, 305-351.

- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y MAPELLI CAFFARENA, B. (1995): *Práctica Forense Penitenciaria*, Madrid: Civitas.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. (1986): "Funciones y fines de las instituciones penitenciarias". En *Comentarios a la legislación penal*, dir. por M. Cobo del Rosal, VI,1, Madrid: Edersa, 25-43.
- GARRIDO GUZMÁN, L. (1988): "Régimen penitenciario e instituciones de máxima seguridad". En *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, núm. extraordinario: 145-155.
- GIMÉNEZ-SALINAS COLOMER, E. (1996): "Autonomía del Derecho penitenciario. Principios informadores de la LOGP". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, 95/33, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 67-104.
- GRACIA MARTÍN, L., BOLDOVA PASAMAR, M.A. y ALASTUEY DOBÓN, M.C. (1998): *Lecciones de consecuencias jurídicas del delito*, Valencia: Tirant lo blanch.
- HERRERA MORENO, M. (1993): "Mujeres y prisión". En *Cuadernos de Política Criminal*, 49: 339-354.
- IZQUIERDO MORENO, C. y CANTERO FALCÓN, M. (1994): "Instituto pionero para jóvenes de Liria (Experiencia piloto en la política penitenciaria española)". En *Cuadernos de Política Criminal*, 52: 393-413.
- JABARDO QUESADA, M. (1994): "Los Centros de Integración Social". En *Derecho Penitenciario y Democracia*, Sevilla: Fundación El Monte, 61-97.
- LANDROVE DÍAZ, G. (1996): *Las consecuencias jurídicas del delito*, 4ª ed., Madrid: Tecnos.
- LUZÓN PEÑA, D.M. (1987): "Estado de necesidad e intervención médica (o funcional o de terceros) en casos de huelgas de hambre, intentos de suicidio y de autolesión". En *Revista de Estudios Penitenciarios*, 238, 47-69.
- MAPELLI CAFFARENA, B. (1986): "La clasificación de los internos". En *Revista de Estudios Penitenciarios*, 236, 99-126.
- MAPELLI CAFFARENA, B. (1989): "Consideraciones en torno al art. 10 de la LOGP". En *Revista de Estudios Penitenciarios*, extra 1, 127-138.
- MAPELLI CAFFARENA, B. (1994): "SIDA, drogas y prisión". En *Cuadernos de Política Criminal*, 53: 797-812.
- MAPELLI CAFFARENA, B. y TERRADILLOS BASOCO, J. (1996): *Las consecuencias jurídicas del delito*, 3ª ed., Madrid: Civitas.
- MAPELLI CAFFARENA, B. (1998): "La judicialización penitenciaria: un proceso inconcluso". En *Cuadernos de Derecho Judicial*, 95/33, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 277-303.
- MARKIEGI, X., AGÚNDEZ, M., LÓPEZ DE FORONDA, F., BARCELÓ, F. y ORTUBAI, M. (1996): *Situación de las Cárceles en el País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- Memoria de actividad de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios* (1994), Madrid.
- MUÑAGORRI LAGUÍA, I. (1989): "Tecnología de la irrealidad. Cárceles de máxima seguridad, incomunicabilidad y sublimación autoritaria". En *Criminología y Derecho Penal al servicio de la persona. Libro-Homenaje al Profesor Antonio Beristain*, comp. por J.L. de la Cuesta, I. Dendaluze y E. Echeburua, San Sebastián, 1094-1103.

- MUÑAGORRI LAGUÍA, I. (1998): "Reflexiones sobre la pena de prisión en el nuevo Código Penal de 1995: polifuncionalidad e incremento regresivo de la complejidad penal". En *Estudios Penales y Criminológicos*, XXI: 209-238.
- MUÑOZ CONDE, F. (1985): *Derecho Penal y Control Social*, Jerez: Fundación Universitaria de Jerez.
- MUÑOZ CONDE, F. (1994): "El tratamiento penitenciario". En *Derecho Penitenciario y Democracia*, Sevilla: Fundación El Monte, 197-208.
- ORBEGOZO, J., DE LA CUESTA, J.L, ETXEBERRIA, F., CABALLERO, S. y TAMAYO, G. (1994). "Enfermos hospitalarios y custodia policial". En *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, 8: 59-62.
- RIBERA BEIRAS, I. (1996): *La cárcel en el sistema penal, Un análisis estructural* 2ª ed., Barcelona: M.J. Bosch.
- RÍOS MARTÍN, J.C. y CABRERA CABRERA, P.J. (1998): *Mil voces presas*, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- RUIZ VADILLO, E. (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*, Madrid: Ministerio de Justicia, 239-252.
- TAMARIT SUMALLA, J.M., SAPENA GRAU, F. y GARCÍA ALBERO, R. (1996): *Curso de Derecho Penitenciario (Adaptado al Nuevo Reglamento Penitenciario de 1996)*, Barcelona: Cedecs.
- TÉLLEZ AGUILERA, A. (1995): "El toxicómano y su rehabilitación en prisión, un estudio de derecho comparado". En *Revista de Estudios Penitenciarios*, 246, 9-29.
- TÉLLEZ AGUILERA, A. (1996): *Jurisprudencia Penitenciaria 1984-1995*, Madrid: Ministerio del Interior.
- TÉLLEZ AGUILERA, A. (1998): *Seguridad y Disciplina Penitenciaria. Un estudio jurídico*, Madrid: Edisofer.
- TORRECILLA COLLADA, M.P. (1993): "Problemática planteada por la Ley de extranjería". En *Vigilancia Penitenciaria (VI Reunión de Jueces de Vigilancia Penitenciaria y Bibliografía)*: Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 253-265.
- VARONA MARTÍNEZ, G. (1994): *La inmigración irregular: derechos y deberes humanos*, Vitoria-Gasteiz: Ararteko.