

# VISIÓN CRÍTICA DE LA REEDUCACIÓN PENITENCIARIA EN ESPAÑA

*Alejandro Ayuso Vivancos*  
2003

© Alejandro Ayuso Vivancos

© *Derechos de edición:*

**Nau Llibres. Periodista Badía 10.**

**Tel.: 96 360 33 36, Fax: 96 332 55 82. 46010 VALENCIA**

**E-mail: nau@naullibres.com web: www.naullibres.com**

*Diseño de portada e interiores:*

**Pablo Navarro Roncal, Carlos Amer Mocholí y Artes Digitales Nau Llibres**

*Imprime:*

**Guada Impresores S.L.**

**ISBN: 84-7642-676-3**

**Depósito Legal: V- x.xxx - 2003**

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización por escrito de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.



# ÍNDICE

0. Introducción.....	7
Capítulo 1: La pena privativa de libertad .....	11
1. Elementos .....	11
2. Transformacion social y reforma de la ejecucion penal .....	12
3. El nacimiento de la idea de resocialización .....	13
4. Objeciones formuladas a la resocialización .....	13
5. La crisis de la pena de prisión .....	16
6. Obstaculos para el tratamiento en prisión .....	19
7. El control de la actividad penitenciaria .....	26
Capítulo 2: La legislación penitenciaria española .....	29
1. El derecho penitenciario internacional .....	29
2. La Constitución .....	32
3. La Ley Orgánica General Penitenciaria .....	34
4. El Código Penal .....	37
5. El Reglamento Penitenciario .....	38
6. Circulares e Instrucciones .....	43
Capítulo 3: El tratamiento penitenciario en España .....	45
1. Concepto .....	45
2. Fines .....	48
3. Límites .....	49
4. Principios inspiradores .....	51
5. Elementos .....	52
6. Ejecución .....	52
7. El organismo autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias .....	54
8. Métodos. ....	54
9. Actividades y elementos auxiliares .....	56
Capítulo 4:Consecuencias negativas del sistema penitenciario actual .....	67
1. Sobre los internos .....	67
2. Sobre la situacion social del exrecluido .....	93
3. Sobre los trabajadores .....	99

Capítulo 5: Propuesta para el cambio: la acción socioeducativa .....	107
1. La base .....	107
2. Las condiciones previas .....	110
3. La animación sociocultural para el desarrollo comunitario .....	114
4. La animación sociocultural como esencia del tratamiento .....	119
5. El programa .....	122
6. El papel de la sociedad .....	124
7. La evaluación .....	126
Conclusiones .....	128
Bibliografía .....	130

## 0. Introducción

El 5 de octubre de 1999 se han cumplido dos decenios de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la *Ley Orgánica General Penitenciaria*, aprobada el 26 de septiembre de 1979. Es pertinente y necesario hacer un estudio sobre el funcionamiento que ha tenido el sistema penitenciario español a la luz de la Pedagogía, ya que la *Constitución* consagra las penas privativas de libertad a la reeducación del preso, y a su posterior reinserción social.

Hay deficiencias en el tratamiento penitenciario al interno, y en la consiguiente situación personal y social del exrecluso. Es importante reflexionar sobre el adecuado tratamiento para reducir la reincidencia del delincuente en las décadas venideras. La realidad penitenciaria es poco acorde con lo que cabría esperar según la legislación penitenciaria. Hay fallos en nuestro sistema penitenciario a la hora de “tratar” a los presos. Es la intervención que actualmente se hace sobre el reeducando lo que motiva a investigar qué se hace, cómo se hace, por qué se hace y qué resultados se han obtenido.

El mejor tratamiento para el delincuente no es el que ofrecen las Ciencias de la Conducta o de la Medicina, ya que este modelo parte del presupuesto, no deseable, de que el delincuente es un enfermo y como tal ha de ser tratado, cargando exclusivamente la responsabilidad del delito al individuo.

Por otra parte, la Criminología ha investigado la existencia de numerosas deficiencias en la respuesta penal a las conductas delictivas. De entre ellas destacan algunas:

1. Las leyes penales no suelen corresponder a las necesidades reales de los países en los que deben aplicarse, presentan numerosas abstracciones (responsabilidad moral, ignorancia legis) que no suelen tener relación con la realidad social, tienen generalmente un aspecto conservador y, frecuentemente, son preparadas con escasa o nula participación del ciudadano.
2. Gran número de los delitos cometidos no son comunicados a la Policía o a los órganos de la Justicia.
3. El ciudadano se considera insatisfecho por la proporción de personal policial con respecto a la población a que deben servir, por la utilización que ésta hace de su poder discrecional, por los abusos e incluso por las infracciones cometidas por algunos agentes y, en general, por la falta de eficacia.
4. Los tribunales, inundados de casos, no pueden estudiar todos los expedientes con la seriedad y la diligencia que cabe esperar, lo que no les impide seguir manteniendo una actitud represiva.
5. Las penas clásicas (prisión y multa) no han probado la eficacia que de ellas se esperaba (el porcentaje de reincidentes es muy elevado).
6. La prisión ha fracasado como medida reparadora del daño causado por el delito y como medio resocializador.

7. El ciudadano conoce mal las leyes penales y las sanciones vigentes. Los contactos entre la población y el sistema penal son además extremadamente reducidas y la mayoría sólo conoce dicho sistema a través de la dramatización que del mismo hacen los medios de información y el cine.
8. Uno de los principales males de que adolece la justicia penal es la indiferencia general de la ciudadanía. Se le reprocha en particular su lentitud, su carácter abstracto y vetusto (lenguaje arcaico, expresiones misteriosas, ritos extraños, vestimentas anticuadas, etc.), su desigualdad e inconsecuencia (demasiada severidad o excesiva indulgencia) y, a veces, su falta de independencia respecto al Poder Ejecutivo.
9. El sistema penal se apodera del conflicto que pertenece a las personas directamente implicadas en la comisión del delito. La víctima no puede, salvo contadas excepciones, detener la acción penal puesta en marcha, ofrecer o aceptar un procedimiento conciliador que pudiera asegurarle una reparación del daño aceptable, tener la oportunidad de comprender y asumir lo que ha sucedido realmente ni participar en la búsqueda de la solución que se tomará respecto del autor del hecho delictivo. En cuanto al delincuente, también será despojado del conflicto surgido entre él y la víctima, ya que todo el procedimiento penal se desarrollará sin consultarle, conforme a la lógica del sistema, que persigue el objetivo abstracto de reconstruir el orden social perturbado por la infracción.

El sistema penal, como hemos visto, no es bueno ni satisfactorio para la sociedad y tampoco para la víctima o el delincuente. Contradice de forma flagrante el objetivo más importante de las democracias: la igualdad. La conclusión lógica que se impone es su revisión.

Con la revisión del sistema penal, no se trata de adoptar una política de pasividad ante el problema de la criminalidad, ni de eliminar totalmente las penas privativas de libertad, ni siquiera de hacer desaparecer los órganos que componen el sistema. Se trata, por el contrario, de partir de instituciones existentes, apoyadas por el conjunto de la sociedad, impregnándolas de ideas y prácticas renovadas, imaginando otras formas de solución para los conflictos originados por las conductas sociales que llamamos delictivas.

La pena privativa de libertad, como su nombre indica, priva al penado de su libertad, recluyéndolo en un establecimiento penal y sometiéndolo a un régimen especial de vida. Fruto de una experiencia secular, a pesar de sus graves inconvenientes y de la fuerte reacción que contra ella se viene manifestando, en particular en los últimos años, es el medio más frecuente de defensa contra el delito en las sociedades contemporáneas, en las que continúa siendo el eje del sistema represivo. Sus defensores opinan que es un instrumento, hasta ahora insustituible, de segregación de individuos conflictivos.

Actualmente, la prisión se ha convertido en una institución social con objetivos cada vez más complejos y contradictorios. Mientras que, en un principio, los establecimientos penitenciarios fueron creados para ofrecer una nueva forma de sanción, en una época más cercana, han tenido que aceptar la responsabilidad de proteger a la sociedad, de modificar la conducta y las actitudes del delincuente y de favorecer la reintegración social de este. Más recientemente, dichos establecimientos se enfrentan al reto de conciliar objetivos contradictorios: el mantenimiento del orden y la seguridad frente a las exigencias de un tratamiento

que se orienta a conseguir que los reclusos adquieran un sentido de responsabilidad en un medio donde incluso las actividades más simples están reglamentadas y controladas.

Muchos han puesto en evidencia la gran contradicción que supone querer reeducar a la persona con los negativos condicionantes de la reclusión. La literatura científica ha puesto de relieve la incompatibilidad entre la voluntad reinsertadora en un medio social determinado y las barreras existentes entre los instrumentos de rehabilitación y este medio concreto. Parece que pervive el mito de una reinsertión social fuera del medio social, encubriendo la finalidad real de la prisión: la defensa social. La conciencia social se aplaca con la sola existencia de la prisión, sin la más mínima observación del papel jugado por la misma en la recuperación de los internos.

El problema de fondo es que la prisión es un tranquilizante social que, mientras permanezca, satisface el deseo de paz y bienestar del ciudadano, que contemplando la fachada de la misma o sabiendo de su permanencia a través de los medios de comunicación, se ve protegido del mal social accidental. La reinsertión social en el seno de la prisión es un mito social y, en tanto que mito, sirve como método de control social para aplacar el malestar de la violencia callejera.

Las prisiones, en tanto que realidad social, pueden cambiar (evolucionar) cuando la sociedad quiera que cambien, ya que es un problema social y como tal ha de ser tratado y resuelto. Si una mayoría experimenta este cambio de conciencia social, entonces sí serán realizables las utopías en prisión. ¿Tiene la universidad algún papel en el proceso de cambio penitenciario? Al menos, sí debe potenciar investigaciones, además de formar educadores para el cumplimiento del mandato constitucional de *reeducar y resocializar*.

Algunos planteamientos que se defendieron hace 10 años ya no son sostenibles hoy en día. Casi nada ha cambiado en la segunda década de la Ley Penitenciaria respecto de la primera, a pesar de haberse producido un cambio de *Reglamento Penitenciario* en 1996 y de *Código Penal* en 1995.

El ambiente de optimismo que reinaba durante la elaboración e inicio de la Ley Penitenciaria, a finales de los años 70 en España, fue desapareciendo progresivamente. Al final de la primera década, ya eran muchos los que hablaban de fracaso, utopía, inviabilidad, falta de voluntad política, etc., pero también había otros que sostenían que era pronto para hacer un juicio sobre el tratamiento penitenciario; hablaban de precipitación, ya que defendían la idea de que el tratamiento no podía haber fracasado porque, realmente, no se había puesto en práctica. Veinte años después, ¿sigue siendo precipitado hablar del fracaso del sistema penitenciario?





## Cap. 1

# La pena privativa de libertad

## 1. Elementos

Una variedad tan grande de fines y unas concepciones tan dispares de la prisión necesariamente deben exigir la presencia de elementos distintos que afectan a todo el planteamiento de la institución. Resulta fácil pensar que deben ser muy distintos los elementos esenciales de la pena de prisión si esta se cumple en una moderna institución organizada como comunidad, que si esta misma pena se cumpliera en una antigua prisión sin otra finalidad que la simple expiación. Cualquier establecimiento penitenciario, en nuestros días, aunque sus pretensiones de tratamiento no sean excesivamente científicas, exige la presencia de:

1. *Un adecuado sistema de clasificación.* Cuando la clasificación se introdujo en las prisiones, los fines que se perseguían eran de tipo práctico: separación de sexos, aislamiento de los sujetos considerados nocivos o peligrosos para el régimen general y separación con vigilancia especial intensificada de los propensos a fugarse. Sin embargo, la clasificación actual responde a otras motivaciones. Se trata de que cada interno ocupe el departamento o establecimiento donde tenga lugar el régimen más adecuado para su tratamiento penitenciario.
2. *Un régimen de prestaciones adecuadas.* Se trata de aquellas prestaciones que permitan ejercer los derechos fundamentales reconocidos en las normas, tales como el derecho a la vida, a la salud, a la instrucción y a la educación.
3. *Una eficaz organización del trabajo.* Aunque el trabajo pudiera incluirse entre el resto de las prestaciones que deben atender las administraciones penitenciarias, toda vez que el trabajo es un derecho más entre los que se le reconocen al recluso en tanto que ciudadano, la mayor parte de las legislaciones penitenciarias destacan la necesidad de organizarlo debidamente y lo consideran un elemento indispensable en el proceso de reeducación del penado.
4. *Un régimen disciplinario humano y suficiente.* Suficiente para asegurar la convivencia ordenada que permita cumplir los fines asignados a las instituciones penitenciarias (retención, resocialización).

5. *Personal penitenciario especializado.* Mientras la prisión fue un lugar de custodia o de expiación, bastaba con que los funcionarios tuviesen una formación general y sentido del orden. Actualmente, dado el nuevo sentido asignado a la pena privativa de libertad, se requiere una formación especializada en las técnicas criminológicas y un nivel de instrucción suficiente para poder colaborar en las actividades de observación y tratamiento. Uno de los avances más destacados que sufre la prisión a lo largo de la historia se produce con la profesionalización y diversificación del personal penitenciario. En nuestro país, estos dos sucesos no se dan hasta bien entrado el siglo XIX.

## 2. Transformación social y reforma de la ejecución penal

Sabido es que las corrientes ideológicas que informan los cambios sociopolíticos inciden poderosamente en el sistema penal y, consecuentemente, en el sentido de las penas y en su ejecución. Prescindiendo de ideologías absolutistas, que únicamente fijaron su atención en la pena como retribución del delito o como expiación del delincuente, la propia finalidad educadora o correctiva atribuida a la pena por las ideas liberales del siglo XIX fue pronto objeto de revisión crítica. El correccionalismo puro hubo de ceder ante la evidencia de que ni todo delincuente merecía ser corregido ni todo delincuente podía ser corregido, pues había que tener en cuenta a los delincuentes de ocasión, que suelen ser personas perfectamente adaptadas a la sociedad, y a los delincuentes incorregibles por causas originarias (constitucionales) o adquiridas (educación, medio ambiente). En conclusión, se confirmó la necesidad, respecto a estos delincuentes, en la ejecución de sus penas, de prescindir de la acción correctora y mantener la finalidad puramente intimidativa, como instrumento indirecto de coacción para el cumplimiento de la Ley y el respeto de los bienes jurídicos ajenos. Incluso hubo de admitirse una parte del aspecto retributivo, necesario para justificar la diversa gravedad de las penas para los distintos delitos, puesto que prestar atención exclusivamente a la prevención general hubiera supuesto consagrar la pena absolutamente indeterminada, en pugna con los sentimientos de seguridad y de justicia presentes tanto en los teóricos del Derecho como en la conciencia popular.

El desarrollo del movimiento que se plasmó en las declaraciones de Derechos Humanos ha puesto el acento en otra categoría de delincuentes, los que no quieren ser reformados, y se ha puesto de relieve la imposibilidad jurídica y material de operar una corrección en estas personas, porque la misma representaría una manifestación atentatoria contra la fundamental dignidad de la persona humana.

La readaptación del individuo a la sociedad implicaría el que ésta impusiera unas pautas uniformes de conducta, lo que resulta inadmisibile en una sociedad que se proclama pluralista. Por ello, en sociedades pluralistas que se han estructurado en estados democráticos, la pena persigue la defensa social y armonizar equilibradamente las finalidades de prevención general, prevención especial y, dentro de ésta, la resocialización. Pero, en los estados modernos, la resocialización tiene un sentido humanitario y democrático, es decir, no como reeducación for-

zosa sino como eliminación de aquellas causas que, personalmente, movieron al delito y que, socialmente, resultan rechazables: la enfermedad, la falta de instrucción, la carencia de medios económicos, etc. En tal sentido, la asistencia sanitaria, la instrucción, el trabajo y la capacitación profesional deben formar parte, en cualquier caso, del tratamiento penitenciario. Pero, en la medida en que el tratamiento requiere una influencia notable en la personalidad del sujeto, un cambio profundo en su manera de ser, es decir, en la medida que precise un tratamiento terapéutico, no se podrá proceder de otra manera que como se procede con las personas en general, esto es, obteniendo previamente su consentimiento. La ejecución de la pena privativa de libertad tiene que orientarse, desde esta perspectiva, antes que a una reeducación obligatoria, a poner a disposición de los penados un número suficiente de oportunidades (*mejoramiento*) para obtener su reinserción social (*normalización*). Pero, para el penado que rechace estas oportunidades o para el que no las necesite, la pena conservará su sentido de advertencia, mediante la imposición de un sufrimiento (privación de bienes jurídicos), proporcionado a la gravedad del mal causado, a los autores de una conducta prohibida.

### 3. El nacimiento de la idea de resocialización

Las funciones de *resocialización*, *reinserción social* y *mejora* en la ejecución de las penas privativas de libertad son mucho más antiguas que la utilización del término resocialización. El correccionalismo alemán, que en España tuvo a su máximo representante en Dorado, ya hacía referencia a estos fines de la pena con expresiones como reeducación, corrección y rehabilitación. Parece que el término resocialización se utiliza por primera vez en el año 1923 en Alemania.

La idea y el término resocialización surgen como consecuencia de la imposibilidad de dar respuesta a las objeciones que se ponían a los fines de la pena desde el punto de vista de la política criminal. Surge así, la resocialización como un concepto más amplio, abstracto y aséptico, pero, sobre todo, como un concepto que exprese una orientación neutral y objetiva donde antes sólo existía una orientación normativa.

Esta orientación neutral de la reeducación o resocialización ha permitido en el pasado, y sigue permitiendo en el presente, un gran número de interpretaciones. Desde los que quieren ver en la resocialización un campo ilimitado de posibilidades de manipulación del individuo por el estado a través de la pena, hasta los que consideran la actividad estatal limitada a lograr que el sujeto no vuelva a delinquir. La resocialización debe respetar la autonomía del individuo, es decir, el derecho a ser diferente; de lo contrario, produciría una destrucción de lo heterogéneo.

### 4. Objeciones formuladas a la resocialización

Suele objetarse a la resocialización en el tratamiento penitenciario que, con la situación de falta de libertad que existe en una prisión, es imposible conseguir un efecto resocializador en el delincuente. Se afirma que la privación de libertad no solo es un obstá-

culo para un tratamiento resocializador, sino que tiene, además, efectos negativos contrarios a la resocialización. Tres son las objeciones básicas que se alegan contra el tratamiento penitenciario:

1. La vida en prisión se caracteriza por la aparición de una subcultura específica, la carcelaria. El rasgo principal de esta subcultura es “el código del recluso”, cuyas dos ideas fundamentales se reducen a la no cooperación con los funcionarios de vigilancia en cuestiones de disciplina y a no facilitar nunca información que pueda perjudicar al compañero. El interno debe adaptarse a esta nueva cultura, so pena de incurrir en las sanciones que le impongan sus propios compañeros. Este proceso de adaptación al mundo de la prisión, que va en sentido inverso al que pretende el tratamiento resocializador, se lleva a cabo primariamente a través del fenómeno que Goffman llama desculturización, caracterizado por la pérdida de las capacidades vitales y sociales mínimas exigibles para llevar una vida en libertad: el recluso pierde el sentido del control situacional de la propia iniciativa y de la autorresponsabilidad, apareciendo en él o ella una inseguridad personal que le dificulta el contacto con el mundo exterior. En segundo lugar, se produce un fenómeno de enculturización (prisionización), a través del cual, el preso adopta, en mayor o menor grado, los usos y costumbres, tradición y cultura del establecimiento penitenciario. Esta prisionización se debe a ciertos factores que existen en toda prisión (aceptación de un papel secundario, acumulación de hechos relativos a la organización de la prisión, desarrollo de hábitos relativamente nuevos en el comer, vestir...). A ellos se añaden otros factores variables, como el tiempo de duración de la condena, la personalidad del condenado, sus relaciones con el mundo exterior, tipo de trabajo, etc. Los efectos negativos de la prisionización para el tratamiento resocializador son evidentes. El interno no solo no acepta los valores mínimos cuyo respeto pretende conseguir el proceso resocializador, sino que aprende otros distintos y aun totalmente contrarios a estos valores. En la prisión, el sujeto no aprende a vivir en sociedad, sino a proseguir y aun perfeccionar su carrera delictiva a través del contacto y las relaciones con otros delincuentes. Todavía peor es que el condenado adopte una actitud pasiva o conformista e, incluso, de cooperación con los funcionarios, pues esto último se debe, la mayoría de las veces, a la posibilidad de conseguir por esa vía mejor trato, comodidades de tipo material o, incluso, la concesión de determinados beneficios, como el traslado a un establecimiento penitenciario semiabierto o la concesión de la libertad condicional.
2. Se objeta también que las deficientes condiciones materiales de vida en las prisiones, las privaciones que el recluso tiene que soportar (sobre todo la imposibilidad de relaciones sexuales), la ausencia de trabajo para la mayoría de los internos (en contra de lo que recoge la Constitución), etc. son otros tantos obstáculos a la eficacia del tratamiento. Pakesch concluye, después de una investigación clínica realizada sobre delincuentes violentos asociales, que no parece posible convertirlos en personas adaptables a través de una larga condena, y que el establecimiento penitenciario no puede cumplir su fin como establecimiento educador.
3. Finalmente, aun admitiendo que las condiciones de vida en la prisión permitieran llevarlo a cabo y aun estando de acuerdo el interno en cooperar, el tratamiento requiere de unos medios y de un personal capacitado y en número suficiente. Éste es el problema con el que se enfrentan la mayoría de las administraciones penitenciarias: la falta de dotación de medios y la escasez de personal capacitado.

Estas objeciones en su conjunto hacen que la institución penal sea desestructuradora de la personalidad de una forma insalvable hoy en día. Hay un funcionamiento regimental de represión y de control que produce el deterioro del yo del interno, con lo cual, en vez de conseguir la readaptación del recluso al exterior, lo que se consigue es el aislamiento de las instituciones de internamiento respecto del sistema social, construyendo un sistema de supervivencia solo válido para el tiempo del internado.

Las prisiones, como instituciones totales que son, se caracterizan por:

1. La ruptura de las barreras que separan, de ordinario, los tres grandes ámbitos de la vida: dormir, trabajar y divertirse. Todos los aspectos de la vida se desarrollan en el mismo lugar, bajo la misma y única autoridad.
2. Cada etapa de la actividad diaria del miembro de la institución se lleva a cabo en la compañía inmediata de un gran número de otros a quienes se da el mismo trato y de quienes se requiere que hagan juntos las mismas cosas.
3. Todas las etapas de las actividades diarias están estrictamente programadas, de modo que una actividad conduce, en un momento prefijado, a la siguiente, y las actividades se imponen desde arriba mediante un sistema de normas formales explícitas y un cuerpo de funcionarios.
4. Las relaciones que se establecen entre el personal y los internos son las de vigilancia: que todos hagan lo que se les ha dicho y exige de ellos.

La prisión es, pues, una institución total organizada para proteger a la comunidad contra quienes constituyen intencionalmente un peligro para ella y no se propone como finalidad inmediata el bienestar de los reclusos. El fin inmediato acaba siendo la reclusión.

El proceso de destrucción del yo en la prisión es el que nos permite interpretar posteriormente las dificultades de readaptación, y se da porque:

1. Hay un aislamiento total con el mundo exterior, lo que origina una incompatibilidad entre la vida laboral-familiar y la institución.
2. El recluso pertenece, por su condición, al grupo inferior en la estratificación social dentro de la institución; todas las relaciones que pueda establecer con el personal pasan por la dominación, el control y la vigilancia.
3. A su entrada, el recluso es desposeído de algunos signos que puedan diferenciarle del grupo al que va a pertenecer, lo cual es fuente de inseguridad y de angustias. El proceso de masificación opera en él una pérdida de responsabilidad e iniciativa individual.
4. La falta o escasez de relaciones sexuales puede inspirar a menudo el temor a perder los roles sexuales. Éste es el motivo de la tendencia generalizada a buscar salidas de emergencia a la negación de tan importante aspecto de la vida.
5. El excesivo control y vigilancia viola la intimidad; uno es visto a despecho de su propia voluntad e independientemente de un posible autocontrol en la vigilancia.
6. El control y la vigilancia pueden llevar a una multiplicación de reglas con pérdida de la noción de autorizado y prohibido, de manera que el recluso tiene la inseguridad permanente de desviarse de la norma. El funcionamiento interno se basa en la

reglamentación; no hay actos individuales y existe la obligación de una actividad regulada. El miedo a ser castigado produce una inhibición a cualquier iniciativa y la mejor prueba de adaptación será pasar desapercibido.

7. La pérdida de autodeterminación, autonomía y libertad de acción propias de un adulto general la desaparición por completo de decisiones simples de tal forma que, aun perdiendo la noción del tiempo, siguiendo la rutina del grupo, se llegaría a cumplir con la reglamentación interna.
8. El exceso de castigo genera un sentimiento colectivo de culpabilidad que llega a justificar el acto cometido.
9. Se opera una regresión institucional y situacional de manera que se retira la atención a todo hecho que no se refiera a sí mismo.

## 5. La crisis de la pena de prisión

De lo dicho hasta aquí, se deduce que la ejecución de las penas privativas de libertad ha pasado de ser un encerramiento de tipo expiatorio a ejercer sobre el penado una influencia reformativa, tratando de que, cuando salga de la prisión, esté dispuesto a ser un ciudadano pacífico y respetuoso con la Ley. Pero, aun aquí, surgen no pocos aspectos críticos. Concebidos todos los instrumentos punitivos como un sistema, integrado por varios subsistemas, la disfuncionalidad es un riesgo siempre presente, porque el sistema va desde la opinión pública (que entraña la criminalización primaria), pasando por la actuación policial, hasta la íntegra ejecución de la pena y protección a la víctima.

Actualmente, la pena privativa de libertad está en crisis. Para algunos, es la ejecución de la pena privativa de libertad lo que está en crisis. Para otros, son las ideas acerca de la readaptación social las que no han prosperado en el marco penitenciario. El mundo penitenciario es mucho más complicado, resentido y frustrado que el mundo de clínicas, hospitales y laboratorios, y no menos que el mundo libre en donde la libertad de que se disfruta compensa no poco lo que se carece, se sufre y lucha.

En primer término, hay que tomar en consideración que, en la prisión, confluyen intensos factores negativos, que difícilmente pueden ser contrarrestados por la eficacia positiva del sistema. Algunos de los factores negativos son:

1. De entrada, la prisión es un mundo distinto, un mundo limitador, donde el interno se ve constreñido a cambiar sus hábitos de vida y a adoptar otros que le son impuestos coactivamente. Esto crea, en los delincuentes primarios y en los ocasionales, un trauma que, en casos extremos, ha dado lugar a trastornos mentales (en otras épocas se ha hablado de psicosis carcelaria).
2. El recluso se ve obligado a vivir, quiera o no quiera, en un ámbito reducido de espacio, con personas con las que jamás hubiera tratado en su vida libre. La convivencia en una misma celda o en un departamento de aglomeración de cierto número de reclusos se traduce en riñas, agresiones y conflictos dentro de la prisión.

3. El tiempo en la prisión no es solamente un tiempo cronológico, sino también un tiempo psicológico, cuya determinación e indeterminación, cuya duración breve o prolongada influye en la personalidad de los internos, hasta hacerles perder el hábito de vivir en libertad. Se produce una auténtica deformación de la personalidad, conocida con el nombre de *prisionización*, desde que Clemmer utilizó este término en 1940.
4. La prisión constituye un factor criminógeno. Conocidos son los dichos “aquí el bueno se hace malo y el malo se hace peor” o “la prisión es la universidad del crimen”. Las tensiones indicadas, la holganza forzada, el contacto con delincuentes profesionales, los problemas de la sexualidad reprimida determinan lentamente que el recluso se acostumbre a pensar que la única salida de su vida está en la delincuencia, o mejor dicho, en la ilegalidad; es decir, en la oposición a un sistema social que condena a las personas a la despersonalización. La prisión constituye una auténtica subcultura, con su código, sus normas, su lenguaje, su sistema de valores propios. El juego, el tráfico de drogas, la homosexualidad, la prostitución y la violencia tienen aquí una significación particular. Los motines, las huelgas y las autolesiones (“chinarse”) son las armas que el interno utiliza para expresar su protesta contra la sociedad y el sistema penitenciario.
5. Pero, además, la prisión es nociva para la familia del penado (sobre todo, cuando ésta se ve privada de los ingresos del cabeza de familia), para la víctima (que de ordinario no puede percibir la responsabilidad civil ante la insolvencia del penado), para el Estado (para quien, a pesar de todo, las prisiones representan un gasto considerable) y para la sociedad (a quien se le devuelven frecuentemente sujetos que, con facilidad, se convierten en reincidentes).

En segundo término, hay que hacer reflexiones a partir de la efectividad del tratamiento penitenciario. El interés en los tratamientos para la rehabilitación de los delincuentes declinó en la mitad de los años 70, cuando las investigaciones de Martinson en 1974 y de Brody en 1976 en el Reino Unido sugirieron que las técnicas de tratamiento existentes no tenían efectos diferenciales sobre la reincidencia de los delincuentes tratados. Esta conclusión fue confirmada sustancialmente por una sección de la U. S. National Academy of Sciences, en una investigación metodológicamente impresionante, formada por Sechrest, White y Brown en 1979. No obstante, por varias razones, no se podría concluir que nada funciona, ni tampoco que todos los métodos son igualmente negativos.

Ante esta situación, los críticos se preguntan la razón de que, si a finales del siglo XVIII las penas de carácter corporal fueron sustituidas por la prisión, ahora no se cambia esta pena por otra. Los intentos hechos hasta ahora son poco satisfactorios, y la opinión pública continúa demandando la prisión, y una prisión severa, para los delincuentes que amenazan su seguridad. La situación del sistema penal es una paradoja difícilmente soluble: no puede renunciar a una sanción cuyos fundamentos apenas resisten la crítica.

La Criminología aun no ha llegado a la realidad de las prisiones, a lo largo de toda su larga historia. Los distintos paradigmas de la Criminología aun no han conseguido la re-socialización de los internos.

Dos son las posturas fundamentales que se mantienen actualmente en relación con la privación de libertad.



La primera es la postura reformista, que aboga por la desaparición de una buena parte de la aplicación de la pena privativa de libertad, pero que sostiene la necesidad de mantenerla para los delincuentes más violentos y peligrosos. En la misma línea de reforma se subraya que los principales objetivos a los que debería tender el sistema penitenciario son: la eliminación de todo lo que actualmente contribuye a deteriorar la salud física y mental de los reclusos (locales, condiciones de vida...) y la modificación fundamental de las actitudes de las autoridades responsables y de la sociedad con respecto al delincuente. Una vez reconocidos estos objetivos prioritarios, sería más fácil aplicar otros preceptos ya conocidos, consistentes en abrir la prisión a las influencias del exterior, intentar por todos los medios que se preserven los lazos familiares y sociales, luchar contra la tendencia de la prisión a la autarquía, considerar el tratamiento como una preocupación constante que debe impregnar la totalidad de la organización y cuya finalidad suprema debiera ser el aprendizaje de la responsabilidad y la preparación para la vida libre.

La segunda postura es una postura radical, que no se conforma con la reforma del sistema por entender que este cambio solo consigue un mejor funcionamiento de la maquinaria, sin cambiarla profundamente. Esta postura se está extendiendo en los últimos años y ha producido una abundante literatura. Quizás el análisis sociohistórico realizado por Foucault constituya el ataque más virulento y documentado contra la prisión, “una de las principales fuentes de ilegalismos” e instrumento perfecto de dominación ideológica y de normalización de los individuos.

Ante esta crisis, se han buscado una serie de sustitutivos de la pena de prisión, aunque para determinados autores parece insustituible. Como dice la exposición de motivos de la *Ley Orgánica General Penitenciaria*: “Las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo”. Superados los clásicos sistemas progresivos, son postulados de la actuación penitenciaria moderna los siguientes:

1. La aceptación, tanto por parte del interno como por parte de la sociedad, de que éste sigue formando parte de la comunidad como ser humano y como ciudadano. De ahí la exigencia del reconocimiento de los derechos inherentes a tal condición.
2. Implantación del principio de legalidad y, en correspondencia, establecimiento de un sistema de garantías que permitan al interno defender sus derechos frente a la Administración.
3. Tratamiento individualizado, sustituyendo la progresividad en la concesión de favores o ventajas por la progresividad en el grado de otorgamiento de confianza y consiguientemente de responsabilidad al interno.



## 6. Obstáculos para el tratamiento en prisión

### 6. 1. Factores extrapenitenciarios

1. *Factores socioculturales.* Las corrientes de opinión en nuestra sociedad en torno al tema de las prisiones, y más concretamente sobre su reforma y el tratamiento penitenciario, son muy diferentes. Podríamos dividir las en cuatro posturas: abolicionistas, reformistas, conservadoras y desinteresadas en el tema. Por regla general, predomina el principio del *menor valor* (el delincuente no merece otra cosa que un castigo severo). Los medios de comunicación pese a su importante función de denuncia del mal funcionamiento y estado de las prisiones, han partido generalmente de un análisis superficial y escasamente objetivo. Actualmente, se habla mucho de la educación en las prisiones y, en esta línea, se organizan programas y actividades que respondan a las necesidades educativas de los individuos encarcelados. Pero no podemos olvidar que la tarea de educar compromete a toda la sociedad. La prisión no podrá cumplir con un compromiso educativo mientras no deje de ser prisión. **¿Cómo puede la prisión resolver todas las contradicciones sociales que llevan a unos individuos a ser encarcelados por resultar peligrosos? ¿Cómo puede una persona integrarse en una sociedad que la rechaza? ¿Quiere nuestra sociedad la recuperación de los delincuentes y que vuelvan con todos sus derechos? ¿Cómo se puede hablar de reeducación cuando estos sujetos han caído en el delito precisamente porque las instituciones educativas no han conseguido sus objetivos, es decir, ofrecer educación?** Hay una falta de conciencia social en torno al problema penitenciario, lo que tiene como consecuencia la falta de voluntad ciudadana, sin la cual es imposible que se consigan las finalidades de la pena privativa de libertad.

La sociedad no quiere asumir el tema penitenciario: no se quiere la construcción de nuevos establecimientos en el territorio municipal, se rechaza la proximidad de prisiones abiertas, se colabora muy escasamente en actividades culturales, se ofrece trabajo a los establecimientos cuando el mismo puede representar una explotación del recluso trabajador y se rechaza explícitamente la reinserción de un exrecluso del que se conozca tal circunstancia. Parece que el etiquetamiento de los delincuentes creados por el propio sistema es lo único que funciona eficazmente en el mundo penitenciario. Por diversas razones de conciencia social, solidaridad, idealismo, altruismo, etc., la ausencia y omisión de las entidades locales, las asociaciones vecinales y los sindicatos de trabajadores, cuya intervención en las actividades resocializadoras podría ser en tantas ocasiones probablemente decisiva, se convierte quizás en el problema más grave a la hora de la reeducación del preso.

2. *Factores políticos.* Los cambios políticos pueden conducir a diferentes filosofías prácticas en la actuación penitenciaria, que van desde el total predominio del orden y la seguridad a un enfoque totalmente permisivo, olvidándose en ambos casos de un planteamiento real del tratamiento penitenciario. Podemos hablar de un escaso interés político sobre el tema penitenciario, lo cual lleva a que el penitenciarismo esté muy poco desarrollado, olvidando que el tratamiento peni-

tenenciario es una forma de prevención, aunque no la única ni la mejor. La mejor prevención siempre será la que se realice antes de la aparición del delito. La Ley obliga a su cumplimiento y, en primer término, al propio estado. El papel del estado en el gobierno de la sociedad no se puede limitar a promulgar buenas o mejores leyes. Falta voluntad política, lo cual se traduce en una falta de medios materiales y personales.

3. *Factores financieros.* Con escasas diferencias, en la mayor parte de los países, las partidas presupuestarias destinadas a las prisiones no alcanzan, ni mucho menos, a solventar los graves problemas físicos de las mismas, por más que las leyes obliguen a cumplir determinadas condiciones materiales en los establecimientos penitenciarios. Las crisis económicas inciden negativamente en el trabajo penitenciario, el cual constituye uno de los medios de tratamiento o, al menos, un elemento esencial para el normal funcionamiento regimental de las prisiones.
4. *Otros factores que dificultan el tratamiento son:* la reducida consolidación de las técnicas o la dispersión de los modelos teóricos sobre génesis y tratamiento de la conducta delictiva (lo que dificulta el entendimiento, incluso a nivel terminológico y conceptual, de los profesionales penitenciarios). También consideramos un notable problema la falta de una adecuada evaluación de la intervención penitenciaria en España. No existe rigor científico a la hora de evaluar resultados y no parece haber voluntad política de hacerlo en un futuro. Sin evaluación no es posible corregir errores de intervención.

## 6. 2. Factores penitenciarios

1. *Factores físicos.* Se habla con frecuencia del carácter criminógeno de la prisión. Tal carácter proviene, principalmente, de su organización social, pero también es debido a ciertos factores físicos, constantemente denunciados (sindicatos, presos, servicio sanitario, Defensor del Pueblo, jueces y fiscales de vigilancia penitenciaria, etc.), en la mayoría de las prisiones: hacinamiento, masificación, mezcla de internos, instalaciones insalubres y miserables... Pese a los avances que, en los últimos años, se han dado en cuanto a construcción de nuevos establecimientos, las necesidades son todavía importantes y no todos los establecimientos de nueva construcción cumplen las exigencias de reducción de unidades, compartimentación de locales de uso común, etc. que demanda el tratamiento.
2. *Organización formal e informal de la prisión.* Existe en las prisiones una organización formal o *Régimen*, impuesto por las normas reglamentarias y las órdenes de dirección del centro, que, en la mayoría de los casos, no pasa de ser un régimen excesivamente autoritario y represivo que contempla como único fin el mantenimiento del orden y la custodia. Este régimen es inadecuado para el desarrollo del tratamiento. Por ello, tanto la Ley Penitenciaria como el Reglamento establecen la subordinación de las normas de régimen al tratamiento. En realidad se trata de encontrar un régimen humano, participativo, sin que ello suponga el abandono de toda vigilancia o control. Pero, en las prisiones, existe también una organización social informal. El patrón de relaciones entre los internos y entre internos y funcionarios genera una serie de problemas y obstáculos para el desarrollo de programas

de tratamiento. En la sociedad de los reclusos, las relaciones sociales están organizadas alrededor de un código de valores y normas de conducta. Una serie de consecuencias derivadas de dicho código dan lugar a presiones contrarias a las actividades de tratamiento. Hay, en las prisiones, un cierto código con vigencia explícita que castiga y refuerza las conductas en sentido contrario al de la reinserción social. En la personalidad del interno, se produce un conflicto originado por el choque de influencias opuestas. Por otro lado, algunos internos partidarios, o cuando menos no contrarios, de las actividades formativas y terapéuticas pueden desanimarse ante el temor de “perder prestigio” entre sus compañeros de reclusión. Por otra parte, **el recluso piensa que su comportamiento ilegal le reporta más beneficios que conducirse dentro de la Ley y que su situación presente se debe a la mala suerte** por lo que la cooperación al tratamiento es muy escasa. Además, generalmente cree que un cambio de vida no tiene nada que ver con su propio cambio, y ello porque tiende a negar el control interno de su comportamiento. El sistema de personal en las prisiones no siempre cumple con el ideal de que todos los funcionarios, tanto de vigilancia como de tratamiento, estén integrados en las actividades de tratamiento. A veces, los funcionarios de vigilancia presentan actitudes poco favorables al tratamiento y tienden a mirar las actividades terapéuticas como un peligro para la necesaria disciplina de la prisión y como un debilitamiento del sistema de autoridad.

3. *La droga en las prisiones.* Es el factor que más dificulta el tratamiento penitenciario; sin embargo es el que más ignoran las autoridades penitenciarias, y sobre el que hay muy pocos trabajos realizados. La droga, en cualquiera de sus variantes, que circula por el interior de las prisiones es causa de problemas específicos, como las muertes por sobredosis, angustiosos síndromes de abstinencia entre los adictos, negocios lucrativos que llevan a situaciones incluso de criminalidad y, especialmente, el fomento de un mercado negro con grandes beneficios económicos para quienes lo manejan.

La presencia de la droga en los establecimientos penitenciarios es un fenómeno que no es nuevo ni sorprendente, pero que no está suficientemente cuantificado, es decir, no es suficientemente conocido. No es, ante todo, un fenómeno nuevo porque el consumo de drogas era ya una pauta propia de la subcultura criminal a la que pertenece y en la que se socializa buena parte de la población penitenciaria, antes de que dicho consumo se convirtiese en fenómeno social cuasiepidémico. El delincuente que se droga (por confirmar o reforzar su propia condición de asocial) es anterior en el tiempo, y coexiste hoy con el drogodependiente que incurre en el delito como consecuencia directa o indirecta de su adicción. Recordemos al “grifota”, tipo característico de nuestra realidad criminológica de los años 40 y 50, época en que el consumo de la griffa, único derivado cannábico que tenía una cierta difusión, era generalmente un síntoma de marginación social. En la medida en que la droga forma parte desde hace tiempo del modo de vida propio de la subcultura del delito, puede decirse que la presencia de la droga en la prisión es un fenómeno relativamente antiguo, si bien agravado en estos momentos por la mayor intensidad, diversidad y extensión que esa pauta de comportamiento ha adquirido entre quienes pertenecen a la citada subcultura.

Pero, además de no ser nuevo este fenómeno, tampoco es sorprendente. Al menos, no es demasiado sorprendente en la medida que puede ser fácilmente explicado en sus causas o condicionamientos. Para algunos, es evidente que los establecimientos penitenciarios no

son, ni pueden físicamente ser, ni deben ética y jurídicamente ser, un ámbito rigurosamente cerrado y aislado del mundo exterior. Entre el recinto penitenciario y la vida ciudadana en libertad funcionan, para lo bueno y para lo malo, unos canales de comunicación susceptibles de introducir en el primero los modos y modelos de comportamiento que adquieren vigencia en la segunda. El problema de este erróneo modo de pensar es la dificultad añadida que entonces se le pone a los programas de abuso de sustancias en el medio penitenciario.

Como causa más específica, puede explicarse la presencia de la droga en la prisión por las propias condiciones de la vida en reclusión y el estado de ánimo que las mismas provocan en una buena parte de los internos. Por eso puede decirse que el consumo de drogas no solo forma parte de la subcultura criminal sino también de la subcultura penitenciaria. La droga, para quienes la consumen (cualquiera que sea su situación existencial), es un instrumento de retraimiento o evasión, es decir, un vehículo para escapar del medio en que se vive, de los valores de la cultura dominante y de la red de normas que rigen y programan la vida. Si muchos atribuyen este papel a la droga desde la experiencia de la libertad, ¿cómo no entender que, en un contexto mucho más restrictivo y hostil que el de la libertad, se busque también la droga como instrumento de evasión? Toda institución total, y la prisión suele serlo en grado superlativo, genera casi inevitablemente una actitud de rechazo global hacia la misma en los institucionalizados. Y ese rechazo puede manifestarse en actitudes de frontal rebeldía o, más usualmente por los graves costes que aquella puede acarrear, en actitudes retraídas de las que el consumo de drogas es un síntoma verdaderamente típico. Siguiendo el paralelismo ya apuntado entre la subcultura criminal y la subcultura penitenciaria, podríamos decir que, así como al delincuente le sirve la droga para confirmar su condición de asocial, al interno le sirve para reforzar su radical oposición a la microsociedad que se le impone mediante la reclusión.

Estos y otros muchos factores explican suficientemente que el problema de la droga esté planteado, a veces con suma gravedad y siempre de forma preocupante, en la prisión. Ahora bien, desde el punto de vista represivo de la droga, explicar un fenómeno no es aceptarlo ni, mucho menos, justificarlo, sino solo iniciar un esfuerzo por conocerlo, conocimiento que es insoslayable presupuesto si se le quiere hacer frente y evitar o controlar un fenómeno indeseable. Desde la postura represiva, luchar contra la difusión de las drogas en las prisiones es un objetivo importantísimo en cualquier política penitenciaria correctamente orientada. Entre otras razones, porque la mayoría de los argumentos que habitualmente se esgrimen contra las penas privativas de libertad y, en consecuencia, contra la institución en que se cumplen, argumentos cuyo grado de justificación y fuerza de convicción es muy diverso, se ven considerablemente reforzados cuando se constata la circulación y el consumo, más o menos generalizados, de sustancias psicoactivas entre los reclusos.

Hay, para los partidarios de esta postura represiva, otras muchas razones para considerar el fenómeno como gravemente disfuncional y, por ello, indeseable. Vamos a insinuar tres aspectos sustanciales de la vida penitenciaria que pueden verse negativamente afectados por el consumo de drogas.

- a) De una parte, el fácil acceso de los reclusos a las drogas estupefacientes o psicoactivas obstaculiza y malogra decisivamente la consecución de las metas de reeducación y reinserción social a las que la institución penitenciaria, actualmente, no puede en su conjunto renunciar, en virtud de un expreso mandato constitucional. Para los partida-

rios de la represión y el castigo penitenciario, por muy difícil que sea preparar al recluso para la reinserción en una sociedad libre y abierta desde un medio cerrado y coactivo, por muy problemático que sea el desempeño, por parte de la prisión, de la función de resocialización o, sencillamente, de socialización (que el optimismo o el voluntarismo de algunas escuelas le haya encomendado), es incuestionable que, **por lo menos, lo que hay que intentar eliminar del ámbito penitenciario, como un intolerable contrasentido, es todo aquello que pueda profundizar y agravar la marginación social de quienes son reclusos.** La dependencia física y psíquica que produce la droga en el consumidor funciona, con frecuencia, como un poderoso factor de marginación, esto es, como una fuerza que empuja en un sentido diametralmente opuesto a los fines que atribuye el mandato constitucional a las penas privativas de libertad. Esta potencialidad marginadora de la drogodependencia no sólo es un dato empíricamente comprobable, sino una consecuencia lógica de la profunda contradicción que existe entre los valores que tienen vigencia en la sociedad global y el complejo de actitudes y creencias que inspiran el modo de ser del consumidor de drogas.

- b) De otro lado, los efectos psíquicos (relajantes, desinhibidores o estimulantes) de las drogas y su consiguiente reflejo en el comportamiento del consumidor son prácticamente incompatibles con el régimen de disciplina y trabajo que ha de imponerse en una institución donde convive un colectivo numeroso, y en el que el autocontrol y la terapia ocupacional ocupan un lugar importante. Son conocidos los efectos criminógenos de determinadas sustancias psicoactivas, su capacidad para desencadenar accesos de violencia y conductas agresivas, su papel determinante en la explosión de revueltas y motines. No se concibe la incorporación de una persona a una institución cerrada como la prisión sin recortar severamente, junto con su libertad de movimiento, otras parcelas importantes de su albedrío. Entre ellas, la de ingerir sustancias susceptibles de provocar alteraciones en el comportamiento que dificulten o imposibiliten la adaptación del individuo al régimen general del establecimiento y, a través de dicha adaptación, el aprendizaje de las pautas que se le intenta transmitir.
- c) Por último, ha de pensarse en la probabilidad de que, como consecuencia del consumo de drogas, aparezcan organizaciones mafiosas en el interior de la prisión. Como en ella conviven consumidores y traficantes, se reproducen los papeles de explotadores y explotados que hay en la sociedad libre. Allí están, de un lado, los que se drogan por ser delincuentes o los que han llegado a ser delincuentes precisamente porque se drogan y, de otro, los que promueven o se aprovechan de la dependencia o querencia de los primeros. Esta coexistencia favorece la aparición de auténticas organizaciones criminales, cuando no la continuidad, dentro de los muros de la prisión, de las actividades de los grupos que operan, con mayor soltura, en el exterior. Si bien en toda institución cerrada acecha el peligro de que se instale una estructura de poder, paralela y enfrentada a la legítima estructura burocrática, este peligro crece de modo significativo cuando la droga, con su cortejo de corrupciones, complicidades, silencios y violencias, circula en la institución.

A pesar de todas estas razones para atajar el consumo de droga en la prisión (cosa que no hacen las autoridades), según el punto de vista de los represores del consumo y del tráfico de droga, se da la contradicción de que el propio sistema penitenciario pone trabas a la implementación y evaluación de los programas de tratamiento de drogas.

La gravedad del problema de la droga en los establecimientos está en función de una serie de circunstancias, de las que pueden seleccionarse las siguientes: antigüedad o modernidad del centro (los modernos ofrecen mayores posibilidades de control y menores oportunidades para esconder objetos prohibidos), número de internos y nivel de ocupación laboral de los mismos, ubicación dentro o fuera de los núcleos urbanos, medios de control de las vías de introducción de drogas, población interna en la que pueden predominar o no los consumidores habituales y en la que pueden estar presentes o ausentes significados traficantes e, incluso, la mayor o menor presencia de la droga en el entorno que rodea al establecimiento.

La importancia del tema de la droga aumenta si tenemos en cuenta que existe una amplia evidencia en la investigación criminológica que muestra un vínculo entre el consumo de drogas y la conducta criminal. Esta conexión está bien documentada en los Estados Unidos, donde más de tres cuartos de los presos de la nación declaran haber consumido drogas, según datos de Wexler, Lipton y Johnson.

En las prisiones canadienses, en 1988, Lightfoot y Hodgins encontraron que la mayoría de los delincuentes se implicaban con el alcohol y/o las drogas antes de la encarcelación. El 37,4% informaron haber recibido algún tipo de tratamiento por el consumo de drogas en los últimos 6 meses. Numerosos estudios, como por ejemplo el de Nurco, han documentado una correlación positiva entre consumo de cocaína y consumo de polidroga y tipos específicos de delitos.

La interacción droga y acto delictivo comporta varios aspectos. La OMS establece que la relación entre el uso del cánnabis y la delincuencia se caracteriza básicamente por dos aspectos: por un lado, el comportamiento delictivo que aparece bajo la influencia directa de la droga y, por otro, la necesidad de delinquir para obtener un beneficio económico que compense el aumento de gastos ocasionado por el consumo de la misma.

Parece ser que el delito está estrechamente correlacionado con el uso de drogas. Es lógico pensar que la reducción del uso de drogas y de la criminalidad a través del tratamiento puede ser una estrategia más en el trato de delincuentes que consumen drogas. Por otra parte, la creación de programas para delincuentes consumidores de drogas también puede reportar beneficios administrativos y de gestión. Éstos incluyen el tener ocupado el tiempo de los reclusos y, de este modo, conseguir seguridad interna, crear una mejor atmósfera de trabajo y proporcionar buena publicidad para realzar la imagen de las instituciones penitenciarias, mostrando al público que la rehabilitación es una meta de la institución, ayudando así a romper los estereotipos de la plantilla de profesionales y a minimizar el conflicto.

La literatura científica contiene estas y otras muchas más razones para realizar un tratamiento en prisión para drogodependientes. El tratamiento sería, así, una tarea principal para las agencias correccionales. Sin embargo, a pesar de la ampliamente demostrada necesidad de tratamiento para drogodependientes privados de libertad, hoy en día existen muy pocas prisiones donde existan estos programas de tratamiento en nuestro país, incumpliendo así el Plan Nacional sobre Drogas, aprobado en junio de 1985.

El Congreso de los Diputados, en su sesión del 27 de octubre de 1984, aprobó doce mociones, como resoluciones a cumplir por la Cámara, una de las cuales fue: "Elaboración de un Plan Nacional de Prevención contra la droga en el que se contemple la reinserción



social de los drogadictos”. Todavía está pendiente de cumplirse esta resolución del Congreso. Según reconocía la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en 1996:

“Es responsabilidad de la Administración del Estado dar una adecuada respuesta a los derechos del ciudadano, ajustando sus propuestas de actuación al modelo de intervención... en el ámbito de la planificación y coordinación de estrategias, o como instrumentos activos, en el desarrollo de las actuaciones con personas que presenten problemas derivados de su patología adictiva”.

En este sentido, el Defensor del Pueblo, en su informe de 1993 dice:

“En relación con los presos condenados afectados de algún tipo de drogodependencia y que solicitan la posibilidad de acceder a un tratamiento rehabilitador, en la línea sostenida en informes anteriores, desde esta Institución debe insistirse en que la finalidad de rehabilitación y reinserción social que predica, de la pena, nuestra Constitución y la legislación penitenciaria vigente debe determinar la existencia de medios adecuados para iniciar o continuar el tratamiento curativo que solicitan estos internos”.

Ciertamente, esta posibilidad estaba muy limitada en la práctica por la escasez de centros públicos adecuados para la desintoxicación y rehabilitación de estos presos, después del paso de varios años desde la publicación del informe del Defensor del Pueblo.

Debe considerarse urgente la adopción de medidas que resuelvan estas carencias, aun cuando no debe olvidarse que la solución de este problema no puede partir en exclusiva de la administración penitenciaria, sino de un esfuerzo conjunto con la administración sanitaria, tanto central como autonómica y municipal, así como de la administración de los servicios sociales, que permita el abordaje multidisciplinar y multiprofesional de este problema.

En teoría, España debe, en el ámbito del tratamiento de drogodependencias, beneficiarse del intercambio de información y experiencias sobre servicios terapéuticos de desintoxicación, centros ambulatorios, comunidades terapéuticas y otros servicios análogos, además del desarrollo de programas de rehabilitación y la implantación de métodos de evaluación; todo ello en base a acuerdos bilaterales de cooperación con otros países.

Hoy en día, la política global de actuación en materia de drogas en instituciones penitenciarias no se ha llevado a la práctica. Encuentra su marco de referencia en los derechos que asisten a las personas privadas de libertad, contemplados en la Constitución y en la Ley Penitenciaria, con objeto de rentabilizar terapéuticamente la entrada en prisión del drogodependiente, posibilitar la continuidad del proceso rehabilitador en los toxicómanos que lo hubieran iniciado, estimular el inicio en la rehabilitación de aquellos sujetos que no hubieran tenido previamente contactos serios con dispositivos terapéuticos, dificultar en la medida de lo posible la hiperimaginación del drogodependiente privado de libertad e impulsar, en aquellas personas en las que su condición jurídica, penitenciaria y personal lo permitan, la derivación a dispositivos comunitarios para el cumplimiento de la condena. Todos estos objetivos, incumplidos por ahora, son compartidos por los jueces de vigilancia penitenciaria en sus criterios de actuación refundidos y aprobados en septiembre de 1993.

## 7. El control de la actividad penitenciaria

1. *El control político.* La actividad penitenciaria, por su singularidad y trascendencia en un Estado de Derecho, se encuentra sometida a diversos tipos de control, de entre los que cabe destacar el control judicial y el administrativo. Sin perjuicio del control político directo que corresponde al Gobierno de la Nación, al igual que en cualquier otro sector de la Administración Pública, las dos Cámaras que componen las Cortes Generales, en el ejercicio de las facultades de control de la acción del Gobierno, pueden pedir a la administración penitenciaria información sobre aspectos concretos o globales de su actividad, así como de sus proyectos, iniciativas o programas. Igualmente, pueden formular propuestas legislativas o proposiciones sin rango de Ley, que tienden a imponer a la administración penitenciaria una determinada actividad. En ambas Cámaras, existe una Comisión de Interior que tiene encomendada específicamente esta función de control.
2. *El Defensor del Pueblo.* Es el Alto Comisionado de las Cortes Generales en el seno de la Administración, designado por éstas para la defensa de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas recogidos en el Título I de la Constitución. Constituye otro instrumento de control básico de la actividad penitenciaria. Anualmente, eleva un informe a las Cortes Generales en el que examina particularmente la actividad de la administración penitenciaria. Es, pues, garante de los derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios.

El Defensor del Pueblo es una institución de naturaleza compleja. Por un lado, es designado para la defensa de los derechos y a este efecto puede supervisar la actividad de la Administración. No es, por tanto, un instrumento de las Cortes para el control político del Gobierno, sino de la actividad administrativa. En este aspecto es nombrado por las Cortes, debe informar a éstas y queda sujeto a instrucciones generales que las propias Cortes puedan darle respecto a su gestión. Por otra parte, la Constitución (art. 162) le atribuye legitimidad para interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad, lo que supone un cierto grado de independencia frente a las Cortes.

Su actuación puede ser de oficio o a instancia de parte. La totalidad de personas recluidas en centros penitenciarios, nacionales o extranjeras, puede dirigirse, mediante escrito razonado, al Defensor del Pueblo reclamando su intervención para una mejor protección de sus derechos fundamentales. En este escrito, debe constar el nombre, apellidos y domicilio, junto con la formulación de la queja. El plazo de contestación es de un año a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos origen de la misma. Recibida la queja, podrá admitirla o rechazarla en escrito motivado, pudiendo informar al interesado de los cauces más apropiados para ejercitar su acción. Se rechazarán las quejas anónimas o aquellas en las que se advierta mala fe, así como aquellas cuya tramitación suponga perjuicio al derecho de otra persona. La decisión de rechazo no admite recurso. Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la correspondiente investigación para el esclarecimiento de la misma. Para ello, dará cuenta del contenido al centro o dependencia administrativa procedente con el fin de que, en el plazo de 15 días, se remita informe por escrito.



Para el desarrollo de su función, se establece la obligación de todos los poderes públicos de auxiliarle en sus investigaciones, incurriendo en el delito de desobediencia el personal que obstaculizare la investigación. La negativa o negligencia del personal o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada hostil y entorpecedora, haciéndola pública de inmediato y destacándola en el informe anual a las Cortes. La facultad del Defensor del Pueblo se extiende a la solicitud de cualquier documento, incluso de aquellos clasificados como secretos de acuerdo con la Ley. En este caso, la negativa a la entrega deberá ser acordada en Consejo de Ministros. Además, puede personarse en cualquier centro penitenciario para comprobar cuantos datos fueran necesarios, hacer entrevistas personales y proceder al estudio de los expedientes y la documentación necesaria.

El control administrativo ordinario de la actividad penitenciaria se realiza por medio de la inspección general penitenciaria, órgano dependiente de la dirección general de instituciones penitenciarias, así como por los demás órganos de control de la Administración Pública, tanto en el ámbito administrativo, mediante la Inspección General de Servicios, como en el económico, por medio de la Intervención General de la Administración del Estado o del Tribunal de Cuentas.

Estos sistemas de control se completan mediante el seguimiento que viene establecido como consecuencia de la participación de España en diversos organismos internacionales, de entre los que cabe destacar el desarrollado por la Comisión del *Convenio de Prevención contra la Tortura*, que realiza periódicamente visitas a los establecimientos penitenciarios españoles elevando los correspondientes informes al Gobierno de la Nación.

3. *El control judicial.* La reglamentación, diseño y ejecución de la política penitenciaria corresponde al Gobierno español a quien constitucionalmente le viene encomendado el dirigir la Administración Civil, ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Sin embargo, el legislador, al diseñar el sistema penitenciario, quiso reforzar sustancialmente el control jurisdiccional de la actividad penitenciaria por vía de la creación de una figura singular: el juez de vigilancia penitenciaria.

La figura del juez de vigilancia aparece “ex novo” en la *Ley Orgánica General Penitenciaria*. Esta institución se crea a imitación del juez de aplicación de penas existente en otros países europeos. Su aparición es consecuencia directa de las *Normas Mínimas Europeas* aprobadas en enero de 1973 y revisadas en febrero de 1987 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, y su configuración es consecuencia de la independencia del Poder Judicial en un Estado de Derecho, así como del reconocimiento expreso de los derechos fundamentales del interno y del establecimiento de garantías concretas para su respeto y protección.

Al juez de vigilancia se le atribuye el papel de resolver en sede judicial cuantas cuestiones puedan plantearse en el ámbito de la ejecución de las penas privativas de libertad, asumiendo las funciones que de otra forma corresponderían al tribunal sentenciador. Si el interno no estuviera de acuerdo con alguna resolución del juez de vigilancia, podría interponer un recurso, tal y como se recoge en la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

Su actividad se circunscribe al control de la ejecución de la pena y a la salvaguarda de los derechos del interno, quedando fuera de su competencia lo referente a la organización y desarrollo de los servicios penitenciarios, la ordenación de actividades y, en general, lo relativo a las actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento en sentido estricto, ámbitos éstos sobre los que se le otorga la posibilidad de formular propuestas no vinculantes a la administración penitenciaria. Desde su implantación, la figura del juez de vigilancia se ha asentado como una pieza esencial del sistema penitenciario que, sin abandonar sus funciones de control, ha colaborado en la transformación global del sistema.

La naturaleza del juez de vigilancia viene definida por su cualidad de ser representante de un Poder, el Judicial, y por las funciones que se le encomiendan. Ello es lo que impedirá al juez de vigilancia convertirse en un híbrido juez-agente penitenciario, además de dejar clara la diferencia que debe existir entre la administración penitenciaria y los jueces de vigilancia. A pesar de esta clara distinción, debe existir una estrecha colaboración entre estos dos sectores estatales vinculados por el principio de legalidad, principio que se debe cumplir estrictamente en el desarrollo y ejecución de la pena, mediante el juez de vigilancia, que es el instrumento técnico y jurídico más idóneo para conseguirlo.

En todos los juzgados de vigilancia, existe la figura del fiscal de vigilancia, a quien le corresponde la defensa de la legalidad en la ejecución penal, así como la protección de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley. Esta figura, junto con la del juez de vigilancia, completan el marco de control judicial de la actividad penitenciaria, control que se ejercita tanto mediante la resolución de los expedientes que, en vía de queja o recurso, planteen los internos, como mediante las visitas periódicas que efectúan a los distintos centros penitenciarios.

Una de las funciones propias del ministerio público es la que se ha dado en llamar de vigilancia procesal. A ella se hace referencia en el art. 3.1. del *Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, en el que se le atribuye la función de “velar para que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y los términos en ellas señalados, ejercitando en su caso las acciones, recursos y actuaciones pertinentes”. Esta función ya venía claramente formulada en la *Ley Orgánica del Poder Judicial* de 1870, en su artículo 763, y se recogió también en el *Estatuto del Ministerio Fiscal* de 1926, calificándola de esencial, y en el vigente *Reglamento Penitenciario*, cuyo art. 5 dice que es misión principal del ministerio fiscal velar por la pureza del procedimiento, ejercitando en su caso las acciones que procedan.

Pero, con carácter más general, se impone al ministerio fiscal por la *Constitución* (art. 124) y por el *Estatuto Orgánico* (art. 1), la misión de promover la acción de la Justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos, entre los cuales se encuentran todos aquellos de naturaleza procesal que tienen su base en el art. 24 de la *Constitución*.

## Cap. 2

# La legislación penitenciaria española

### 1. El derecho penitenciario internacional

Una de las notas características del moderno Derecho Penitenciario es su proyección en dos sentidos: en sentido vertical alcanzando la inclusión de sus principios en las constituciones nacionales, y en sentido horizontal, despertando el interés de los organismos internacionales.

Nuestra Constitución, en su artículo 10.2, acepta la influencia del Derecho Penitenciario Internacional. La inclusión de los principios informadores del Derecho Penitenciario en las constituciones ha supuesto el abandono de las tesis retribucionistas y la consagración de la finalidad resocializadora. Así, las constituciones que contienen pronunciamientos en materia penitenciaria coinciden en señalar dos principios básicos en la ejecución de las penas privativas de libertad. De un lado, la humanización del trato en los establecimientos penitenciarios; de otro lado, la inclusión de la readaptación social del penado como meta de la actuación penitenciaria. Ciertamente, la inclusión en las constituciones de estos principios no siempre ha significado su aplicación práctica en la realidad de los países regulados por ellas. Pero, en todo caso, aplicada o no, la norma suprema será siempre un punto de referencia, y su eficacia habrá que medirla como incitación a su efectivo cumplimiento.

También en el ámbito internacional, la humanización del régimen y la finalidad reformadora han encontrado acogida, tal como recoge el apartado 3 del artículo 11 del *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* en 1966. En el proceso de internacionalización de las normas penitenciarias, adquiere un especial relieve la aprobación de las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los delincuentes*, aprobadas en el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento de los delincuentes.

Las normas internacionales (pueden regular aspectos relacionados con la situación de los penados) que afectan al Derecho Penitenciario español han sido elaborados por las Naciones Unidas o por el Consejo de Europa.

Las normas de las Naciones Unidas relacionadas con el tratamiento de los delincuentes son:

1. La *Declaración Universal de Derechos Humanos*, aprobada y proclamada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, en su resolución nº 217 A.
2. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, aprobado por la Asamblea General el 19 de diciembre de 1966, en la resolución nº 2.200 y en vigor en España desde el 23 de marzo de 1976.
3. La *Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965, en resolución nº 2.106, vigente en España desde el 4 de enero de 1969.
4. La *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1984, en vigor en España desde el 26 de junio de 1987.
5. Las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, aprobadas por el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y trato al delincuente, celebrado en Ginebra en 1.955.

La Comisión Europea sobre problemas penales del Consejo de Europa ha redactado diversas recomendaciones aplicables al medio penitenciario, relativas al personal penitenciario y a los métodos de tratamiento. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, en su calidad de autoridad central para la aplicación de numerosos tratados internacionales, y como órgano específicamente competente para la cooperación jurídica internacional, viene ocupándose, desde hace varios años, de la publicación de colecciones de tratados internacionales, multilaterales y bilaterales suscritos por España (como por ejemplo, tratados multilaterales de cooperación jurídica internacional en 1988, convenios de extradición en 1988 y normas españolas de derecho penal internacional en 1989), frecuentemente utilizados por los distintos operadores del sistema jurídico. En esta tarea se incluye la recopilación y sistematización de un extenso "corpus" de recomendaciones del Consejo de Europa que, aunque no constituyen instrumentos jurídicos con caracteres de positividad, permiten su invocación y aplicación y tienen interés en cuanto representan opciones técnicas que traducen un consenso de los estados europeos.

Las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, único órgano dotado del poder de recomendación a los estados, constituyen uno de los instrumentos para la realización de los fines del Consejo, conforme al art. 15 a) del Estatuto de 5 de mayo de 1949. Tales recomendaciones no están exentas de una cierta dosis de coactividad, por cuanto el Comité de Ministros puede invitar a los estados miembros a darle a conocer cual ha sido la aplicación de aquellas en sus sistemas jurídicos. En la medida en que las recomendaciones se adoptan por unanimidad de los votos emitidos y mayoría de los estados (art. 20 del Estatuto), puede concluirse que representan un amplio consenso de estados con estructuras políticas y sistemas jurídicos comparables.

Con el objeto de asegurar los mejores métodos de tratamiento al delincuente durante su internamiento y de vincular más estrechamente al personal penitenciario en diversos niveles con la labor de rehabilitación, el Comité de Ministros ha dirigido a los gobiernos miembros dos resoluciones relativas a los funcionarios, directivos superiores, personal de