

Aproximación a la situación penitenciaria española

Angeles HUET DE SANDE

El título que encabeza estas breves líneas pretende reconocer la imposibilidad de abordar en el presente trabajo la compleja realidad penitenciaria española sobre la que tanto y desde tantos puntos de vista se ha escrito y en la que, como parcela que es del ejercicio del poder sancionador del Estado, inciden múltiples factores jurídicos y extrajurídicos, penitenciarios y extrapenitenciarios.

Sólo puede, pues, pretenderse abundar en algunas reflexiones ya conocidas, pero partiendo de la experiencia que proporciona el conocimiento global, directo y en vivo de esta realidad a la que duele siempre acercarse.

Cuando se promulga la Constitución democrática de 1978, nuestro país, en este tema —como en tantos otros—, se encuentra en clara situación de desventaja: la situación penitenciaria heredada de la dictadura ni en su configuración práctica, ni en su regulación normativa se aproximaba siquiera sea mínimamente a la actual orientación constitucional del sistema penitenciario.

Con la Constitución y posteriormente la Ley Orgánica 1/1979, de 28 de septiembre, General Penitenciaria, se entra de lleno en el movimiento de reforma penitenciaria que se promueve en Europa en la década de los años setenta —o finales de los sesenta— propiciado por el Consejo de Europa con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Detenidos que aprueba el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 19 de enero de 1973, que se inspiraron en las conclusiones del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, reunido en Ginebra el 30 de agosto de 1955.

La Legislación penitenciaria española es, en términos generales, progresiva y configura un sistema que, en relación con otros países democráticos de Europa, es mucho más avanzado y respetuoso con los derechos de los internos. Sólo por citar algunos ejemplos, destacan aspectos como la amplia intervención del juez de vigilancia y el completo sistema de recursos contra sus resoluciones que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial el sistema de sanciones y su progresiva interpretación por el Tribunal Constitucional; el régimen y frecuencia en la recepción de paquetes por los internos; el derecho del recluso a usar sus propias ropas (las reglas de las Naciones Unidas o del Consejo de Europa y la mayoría de las legislaciones europeas permiten la imposición de uniforme); el rechazo de nuestra legislación penitenciaria por el uso de armas de fuego por los funcionarios penitenciarios, a pesar de encontrarse permitido por las Reglas de Ginebra y Stras-

burgo y por la legislación de algunos países europeos; la amplia regulación de las comunicaciones íntimas; la creación de las comisiones de asistencia social penitenciarias, etc.

Pero, a continuación, es preciso reconocer que de la previsión normativa a la realidad práctica, aún queda un largo camino por recorrer.

Como en las demás legislaciones europeas, dos son los principios esenciales sobre los que se asienta nuestra legislación penitenciaria: la humanización en la ejecución de las penas privativas de libertad (la pena privativa de libertad sólo puede consistir estrictamente en la privación de ese derecho fundamental, sin que pueda constituir un sufrimiento añadido a la pena; el sistema penitenciario debe, en todo caso, garantizar el respecto a los derechos fundamentales de la persona); y, en segundo lugar, la ejecución de la pena debe tender fundamentalmente a la reeducación y a la reinserción social, debiendo los poderes públicos ofrecer un tratamiento resocializador al delincuente.

Aunque los términos que acaban de utilizarse, ineficaces de nuestra vigente legislación positiva, permitan recordar al movimiento de política criminal denominado «Defensa Social» (Marc Ancel), lo cierto es que la idea de reinserción social y ejecución humanitaria de la pena —prescindiendo ahora de la encendida polémica doctrinal que existe al respecto, con sus obvias connotaciones ideológicas a las que no es posible sustraerse— se encuentra recogida en la norma de más alto rango de nuestro Derecho positivo (art. 25.2 C.E.) como directa consecuencia, quizá inexcusable, del modelo de Estado intervencionista —Estado social y democrático de Derecho— que nuestro país ha adoptado.

Pues bien, el enfoque práctico que pretenden estas líneas requiere que nos detengamos, siquiera sea someramente, en algunas facetas de índole material de la vida penitenciaria en las cárceles españolas sin cuya adecuada satisfacción es difícil acercarse a la meta de reeducación y reinserción que la Constitución ha establecido —entre otras finalidades no excluidas por el Texto Fundamental— para la ejecución de las penas privativas de libertad.

Una ejecución humanitaria de este tipo de penas requiere dar cobertura a ciertas manifestaciones de la vida en prisión que, por afectar al núcleo esencial de la dignidad de la persona, se convierten «de facto» en presupuesto previo inexcusable de cualquier programa de reinserción. Se trata, entre otros factores de no menor interés, que la extensión del presente trabajo no permite abordar, de la estructura, alimentación, higiene y sanidad de nuestras cárceles.

Cualquier aproximación a estas realidades —y a las demás que conforman la vida penitenciaria— requiere a mi juicio reconocer, por ser de justicia, el esfuerzo realizado por los poderes públicos desde el año 1978 por afrontar la deficientísima estructura penitenciaria heredada, y así: amplias inversiones en la construcción de nuevos centros penitenciarios, para cuya efectiva ubicación deben vencerse, a veces, serias resistencias sociales —¿o antisociales?—; frecuente remodelación de centros antiguos para adecuarlos a las exigencias de la Ley Orgánica General Penitenciaria; importante aumento del número de funcionarios tanto de vigilancia como de tratamiento —la plantilla ha sido más que duplicada en los últimos años—; racionalización del programa de inversiones en la construcción de nuevos centros de forma que el dinero público asignado a la Administración penitenciaria se destina a mejorar el servicio público penitenciario exclusivamente no siendo ya parcialmente aplicado a la construcción de viviendas funcionariales con los servicios adicionales que ello conlleva en la práctica (campos deportivos, piscinas, etc.)... Y, lo que es más importante, la preocupación por el tratamiento penitenciario con el cambio cualitativo y de sensibilidad que ello implica.

* Continúan, sin embargo, existiendo importantes carencias en la infraestructura penitenciaria que requieren que este esfuerzo continúe: algunos centros todavía proceden del siglo pasado o primeros del presente, otros están situados en pleno casco urbano, incluso alguno es adaptación de inmuebles que fueron construidos con otra finalidad; algunas cárceles continúan estructuradas en brigadas —grandes dormitorios colectivos— donde conviven masificados un excesivo número de internos en condiciones que impiden el respeto a la intimidad del recluso, sin contar con adecuados sistemas de iluminación y ventilación.

* En algunos centros existen todavía carencias alimentarias que requieren no sólo un aumento de las cantidades presupuestarias destinadas a este concepto, sino también la creciente adquisición de recipientes isotérmicos que permitan mantener caliente la comida de los internos mientras se transporta desde las cocinas hasta los comedores o las celdas (hasta el año 1984 no se había realizado inversión alguna en este concepto y actualmente sólo 29 centros disponen de este sistema de transporte de la comida que evita que ésta llegue fría a los internos; tampoco hasta este año existía cocinero profesional en ningún establecimiento...).

* En otros, las condiciones higiénicas no son las más adecuadas y no siempre ello depende de la antigüedad de su estructura, sino de su régimen de organización interna, esto es, del sistema de control sobre la distribución y utilización del material de limpieza proporcionado por la Administración a los internos.

* La situación sanitaria en nuestras cárceles no

es tampoco plenamente satisfactoria. Las carencias que todavía existen en materia alimentaria y de higiene repercuten directamente en el estado sanitario en las prisiones.

Debe no obstante tenerse en cuenta que la gran mayoría de la población reclusa, con anterioridad a su ingreso en prisión ha padecido unas condiciones sanitarias deficientes, circunstancias ésta que su ingreso en prisión no hace sino agravar. Pero siendo ello un factor extrapenitenciario directamente determinante de algunas deficiencias sanitarias en nuestras cárceles, existen otras que traen causa de defectos objetivos del sistema sanitario penitenciario o son reflejo de carencias más generales que se detectan en el sistema sanitario público extrapenitenciario.

La complejidad de la sanidad penitenciaria —que debe afrontar cuestiones aún no plenamente resueltas en la esfera extrapenitenciaria, como son el tratamiento de las enfermedades infecto-contagiosas o de las toxicomanías— requiere que su adecuada programación y prestación no esté atribuida, como un compartimento cerrado, a la Administración penitenciaria en exclusiva, sino, de forma conjunta o coordinada con el sistema sanitario general.

Este objetivo es el que se pretende conseguir mediante el desarrollo de la Disposición Final Segunda de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad que se encuentra todavía pendiente.

Hasta el momento, el Hospital General Penitenciario presenta graves carencias en cuanto a recursos personales, materiales, organizativos y técnicos que lo alejan del concepto de Hospital previsto en la Ley General de Sanidad.

En cuanto a la asistencia sanitaria de los presos en hospitales extrapenitenciarios, recientemente se ha dictado una norma reglamentaria elaborada por los Departamentos de Justicia, Interior y Sanidad y Consumo (Real Decreto 319/1988, de 30 de marzo), que va a permitir, cuando sea efectivamente aplicada, una prestación de esta asistencia más respetuosa con la dignidad de los internos y con su condición de enfermos: la habilitación en los Hospitales ordinarios de locales específicamente adecuados para recibir a la población penitenciaria enferma evitará que, en muchos casos, los presos permanezcan esposados a las camas a pesar de su enfermedad.

* Dentro de esta breve panorámica sobre algunos aspectos de nuestra situación penitenciaria hay también otras cuestiones de interés como la del trabajo en el interior de las prisiones.

Salvo algunas excepciones en las que existe un auténtico programa de trabajos bien planificado, en la mayoría de las cárceles sólo se encuentran previstas con carácter disperso, sin apenas programación y sólo para un escaso número de internos, mínimas actividades ocupacionales consideradas únicamente como factor de tratamiento penitenciario y

no como un auténtico trabajo productivo y remunerado con la correspondiente protección en materia de seguridad social tal y como se menciona en el artículo 25.2 de la Constitución.

Sin perjuicio de que ello pueda considerarse como una de las consecuencias de la generalizada crisis económicas y de las conocidas deficiencias en la organización interna del trabajo penitenciario, como son la existencia en alguna cárcel nueva de adecuadas instalaciones de maquinaria y de espacio que están infrutilizadas o sin entrar en funcionamiento.

* Es, quizá, en materia de acceso a la cultura y a la educación —también mencionada expresamente en el artículo 25.2 C.E.— donde el avance ha sido más apreciable, sin que sea necesario hacer hincapié en la importancia de estas parcelas en la vida penitenciaria.

El esfuerzo realizado para conseguir una adecuada programación de las actividades culturales, educativas o deportivas, no parece haber alcanzado, sin embargo, la misma intensidad en los centros de hombres que en los de mujeres, para las que estas actividades son todavía escasas y de contenido diverso a las programadas para los centros de hombres.

* Pero este rápido repaso sobre el interior de nuestras prisiones —en el que muchas cuestiones han quedado en el tintero— no puede hacernos olvidar importantes factores jurídicos extrapenitenciarios con repercusión directa en cualquier sistema penitenciario.

No puede negarse la clara incidencia que en la situación de las cárceles producen el contenido de las leyes penales, el grado de cumplimiento de ciertas garantías del proceso penal como el derecho fundamental a la defensa, el funcionamiento del servicio público prestado por los órganos de la jurisdicción penal, el eficaz desenvolvimiento de los mecanismos de control extrapenitenciarios de la ejecución de la pena...

Sin pretender, lógicamente, llevar a cabo en estas líneas un análisis dogmático de todas estas cuestiones, de gran complejidad cada una de ellas en sí mismas, sí puede resultar apropiado a las características de este trabajo esbozar algunas de sus concretas repercusiones en la situación penitenciaria.

— En cuanto al contenido de las leyes penales, se ha destacado ya reiteradamente por estudiosos y prácticos del Derecho Penal la insuficiencia de la legislación española vigente en materia de mecanismos sustitutivos de la pena privativa de libertad.

Es conocido el profundo y universal proceso de crítica a que dichas penas, y fundamentalmente las cortas, está sometido. El movimiento de humanización de la pena privativa de libertad que surge después de la Segunda Guerra Mundial no ha conseguido paliar estas críticas. Es cierto que estos principios de humanización y de respeto a la dignidad

humana en relación con la ejecución de las penas privativas de libertad inspiran las legislaciones de los países democráticos y también la nuestra de una forma incluso más avanzada. La realidad de los sistemas penitenciarios es, sin embargo, radicalmente diferente y sustenta, entre otros factores, este escepticismo hacia las penas cortas de prisión.

— El grado de cumplimiento de algunas garantías constitucionales del proceso penal y, en concreto, la interpretación que se realice del ejercicio del derecho fundamental a la defensa en el proceso penal, también incide de forma directa en la situación de las cárceles.

La situación de internamiento en un establecimiento penitenciario estando sometido a un proceso penal que se desarrolla fuera del mismo y que tiende a dilucidar sobre la comisión de un delito y su participación en él de un ciudadano privado de libertad y la imposición de una pena, requiere por su extrema gravedad establecer los mecanismos adecuados para que quede garantizado, en todo caso, y con la mayor efectividad el derecho a la defensa del inculcado en el proceso penal; así lo exige el principio constitucional de contradicción.

Este derecho fundamental debe ser garantizado, como derecho irrenunciable, desde que el proceso penal se inicia hasta su terminación, debiendo permanecer mientras tanto el mismo letrado de oficio, en su caso, designado.

Dado que el proceso penal no concluye cuando se dicta sentencia, pues durante la fase de ejecución de una sentencia penal condenatoria a pena privativa de libertad pueden plantearse determinadas vicisitudes procesales que deben ser resueltas por el Tribunal Sentenciador, con audiencia del reo y con posibilidad de recurrir por parte de éste (así, artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), a estas situaciones les deben ser también de aplicación las garantías constitucionales del proceso entre las que se encuentra el derecho a la defensa con el alcance expuesto.

Todo ello, incidiría, además, favorablemente sobre la falta de información que todavía aqueja a los presos sobre su situación procesal previa o posterior a la sentencia firme condenatoria a pena privativa de libertad.

— En cuanto al funcionamiento del servicio público judicial, la situación de colapso en que se encuentra algunos órganos de la jurisdicción penal unida a los actuales períodos máximos de duración de la prisión preventiva previstos en la Ley Orgánica 10/1984, de 26 de diciembre, son también factores con incidencia directa en el todavía elevado número de presos preventivos y determinantes en buena medida de la actual masificación de los establecimientos penitenciarios en general y, en particular, de los grandes centros de preventivos.

Por otra parte, la excesiva duración de la situación de preso preventivo incide directamente, retra-

sándolas, en las tareas de clasificación y tratamiento penitenciarios.

— En cuanto a los factores extrapenitenciarios de control de la ejecución de la pena, destaca, en primer término la figura del Juez de Vigilancia al que la vigente legislación reconoce especial trascendencia como medio técnico y jurídico más idóneo para conseguir la efectiva aplicación del principio de legalidad en la ejecución de la pena y como eficaz control jurisdiccional sobre la Administración penitenciaria a la que fiscaliza, garantizando la adecuada protección de los derechos de los internos.

La eficacia de esta figura puede, sin embargo, disminuir notablemente si persiste la actual situación funcional de estos jueces, la mayoría de los cuales deben compatibilizar estas funciones específicas con el ejercicio de la jurisdicción ordinaria que igualmente tienen atribuida.

— No puede, por último, dejar de hacerse referencia a la importante labor que puede desempeñar también dentro de los centros penitenciarios el Ministerio Fiscal y los Colegios de Abogados.

El Ministerio Fiscal al amparo del artículo 4 párrafo 2 de su Estatuto Orgánico, atendiendo las quejas de los internos en lo relativo a su situación procesal o penitenciaria, siempre en consonancia con las funciones constitucionales y legales del Ministerio Público.

Los Colegios de Abogados, entre otras cuestiones, impulsando la creación de turnos de oficio que permitan asesorar y asistir a los internos en determinados aspectos de la vida penitenciaria, como el procedimiento sancionador, posibilidad esta admisible a la luz de la Constitución y de la interpretación que de la misma ha efectuado el Tribunal Constitucional (sentencia de 21 de enero de 1987 dictada en los recursos de amparo 940 y 949/85, acumulados).

* Si algo hubiera de destacarse brevemente a modo de conclusiones sería, de un lado, la necesidad de afrontar la compleja realidad penitenciaria española mediante un sistema de colaboración entre los distintos departamentos ministeriales y administraciones autonómicas. Efectivamente, la administración penitenciaria no puede afrontar, por sí sola, la gran variedad de prestaciones que debe resolver: educación y enseñanza; cultura y deportes;

sanidad, en sus más variados aspectos que incluyen desde la enfermedad mental o el tratamiento para drogodependientes, a las enfermedades infectocontagiosas; servicios de asistencia social; política de empleo...

Esta colaboración entre las distintas administraciones sectorialmente competentes, cada una desde su óptica, se hace, pues, imprescindible. Si el Estado social es por definición un activo gestor y participe de los procesos y cambios sociales, asumiendo por ello la meta —¿o utopía?— de la resocialización, su intervención en la realidad penitenciaria debe abarcar, coordinadamente, sus múltiples y variadas facetas.

Pero de otro lado, es igualmente conveniente mantener una actitud constante de profundización en los valores propios de las sociedades democráticas y pluralistas avanzadas, constitucionalmente protegidos, por parte de todos los sectores cuya actuación incide en la administración penitenciaria; nos referimos no sólo a los funcionarios penitenciarios, sino también a jueces, fiscales, abogados...

Esta tarea de profundización en la efectividad de los principios constitucionales —que el Texto Fundamental exige (artículo 9.2)— requiere igualmente profundas reformas en la legislación penal, ya aludidas, que configuren una intervención del Derecho Penal lo menos amplia y extensa posible y, por otra parte, recojan adecuadamente la relación de proporcionalidad que debe existir entre la gravedad del delito y la capacidad de delinquir del culpable, por un lado, y, por otro, la especie y cantidad de pena, mediante el establecimiento, entre otras medidas, de un completo abanico de alternativas a la prisión, frecuentes, por lo demás, en las legislaciones europeas.

Al comienzo de estas líneas señalábamos como uno de los principios inspiradores de nuestra legislación penitenciaria, la ejecución humanitaria de la pena privativa de libertad. Cualquier avance en este sentido es, pues, una exigencia inexcusable. Ahora bien, aun si se rechazan las teorías monocausales de la criminalidad, un sistema de actuación de los poderes públicos que avance exclusivamente en este campo, sin tener en cuenta las estructuras socio-económicas, no puede considerarse de recibo.