

# EL SISTEMA PENITENCIARI CATALÀ: FONAMENT I EXERCICI DE LA COMPETÈNCIA

**Josep M. Tamarit Sumalla**

Catedràtic de Dret Penal de la Universitat de Lleida i de la Universitat Oberta de Catalunya

SUMARI: 1. Introducció: autonomia i execució penal. – 2. Models de dret comparat en l'execució penal. – 3. L'abast de la competència de la Generalitat. – 3.1. Origen i fonament de la competència. – 3.2. La doctrina del Tribunal Constitucional. – 4. L'activitat normativa de la Generalitat. – 4.1. Decrets. El Reglament de 2006. – 4.2. Instruccions i circulars. – 5. La singularitat catalana i la gestió de la competència. – 5.1. Evolució de la població penitenciària. – 5.2. L'explicació de la diferència. – Bibliografia. – *Resum – Resumen – Abstract.*

---

## 1. Introducció: autonomia i execució penal

L'Estatut d'autonomia (EAC) de 1979 va atribuir a Catalunya, en el marc de la Constitució espanyola (CE), la competència executiva en matèria penitenciària. Aquest fet representa una singularitat a l'Estat espanyol, on l'Administració de l'Estat gestiona els centres penitenciaris de tot el territori, llevat dels catalans, que es troben sota l'administració de la Generalitat. L'existència d'aquesta singularitat s'explica, en bona part, per l'escàs interès que les comunitats autònomes han mostrat per exercir aquesta competència, que és costosa des del punt de vista econòmic i no resulta atractiva ni rendible en termes electorals. No ha de sorprendre, en aquest sentit, que la Comunitat Autònoma del País Basc, tot i tenir prevista la competència

---

*Article rebut el 28/11/2015; acceptat el 25/01/2016.*

a l'Estatut, no l'hagi assumit de manera efectiva, resultat al qual ha contribuït probablement tant la desconfiança de l'Estat com la manca de voluntat dels dirigents polítics bascos, atesa la problemàtica que pot suposar l'existència d'un important col·lectiu de presos condemnats per delictes de terrorisme.

El fet que la competència sigui merament executiva, i per tant subordinada a la competència legislativa de l'Estat, obliga a plantejar fins a quin punt la Generalitat pot exercir com a actor en l'àmbit de la política criminal. La doctrina reconeix que la política criminal té una pluralitat d'actors, entre els quals hi ha, d'una banda, els òrgans amb poder legislatiu, i, de l'altra, els actors judicials i administratius. L'autonomia de la Generalitat pot afectar només una part de la cadena d'òrgans i persones amb capacitat de decisió, si tenim en compte que, a més, afecta només un dels elements del sistema penal, atès que tota la legislació del sector –la penal, la processal penal i la d'execució penal– emana del Parlament de l'Estat, i que el poder judicial és també un poder de l'Estat, sense que la Generalitat pugui intervenir en cap procés relacionat amb la selecció, el nomenament i l'organització judicial, ni pugui dictar normes que condicionin l'exercici de la funció jurisdiccional, d'acord amb el principi d'independència i de mera subjecció a la llei. En aquestes condicions està clar que no té sentit afirmar que pugui haver-hi pròpiament una política criminal catalana, però pot tenir interès examinar si hi ha elements diferencials en el funcionament real del sistema penal i penitenciari i si les eventuais diferències poden atribuir-se a l'exercici de la competència d'execució de la Generalitat i a decisions de diversos actors i la influència que el context social pugui exercir sobre aquests. Això només ho fem, en aquest treball, limitant-ne els objectius a allò que pot derivar-se d'un estudi dels materials normatius i de dades extretes de fonts judicials.

A Catalunya, com a la major part de països de l'entorn, el sistema penitenciari és la part més visible del sistema d'execució penal, la qual cosa té com a explicació el caràcter central que tenen les penes privatives de llibertat en les sancions penals. Encara que en els darrers temps els serveis dedicats a l'execució de les penes de compliment en la comunitat han tingut una rellevància creixent, especialment en alguns països, els serveis penitenciaris segueixen essent la part més destacable pel que fa als recursos humans i materials que hi dedica l'Administració pública. Tanmateix, cal tenir en compte que el dret penitenciari no afecta només l'execució de penes privatives de llibertat, atès que els centres penitenciaris són també lloc de compliment

de mesures cautelars, amb la singularitat que representen els presos preventius.<sup>1</sup>

## 2. Models de dret comparat en l'execució penal

El model predominant en el dret comparat pel que fa a la competència en l'execució penal és la gestió centralitzada per part dels estats. Aquesta és la realitat, particularment, en l'àmbit d'Europa, la qual cosa referma la consideració de Catalunya com un cas singular. La singularitat del cas català es fa evident en les estadístiques que elabora el Consell d'Europa, on es presenten de manera separada les dades d'Espanya referides a l'Administració de l'Estat (exclosa Catalunya) i les de l'Administració catalana.<sup>2</sup> Només en el cas del Regne Unit les dades són presentades d'una manera similar, ja que apareixen de manera diferenciada les d'Anglaterra i Gal·les, les d'Escòcia i les d'Irlanda del Nord. Fins i tot les dades de Suïssa estan referides al conjunt de la Confederació, tot i que la gestió és, al país helvètic, descentralitzada, i l'execució penal és competència dels cantons,<sup>3</sup> com també la legislació processal penal; no pas el Codi penal, que és únic per a tota la Confederació.

Podem observar, doncs, l'existència de certa analogia entre el cas de Catalunya i el d'Escòcia. Al Regne Unit, el Servei de Presons de Sa Majestat (Her Majesty's Prison Service) gestiona només les presons d'Anglaterra i de Gal·les (excloses, com s'acostuma a subratllar, les presons privades). Les presons escoceses i les d'Irlanda del Nord tenen sistemes propis, l'Scottish Prison Service i el Northern Ireland Prison Service, respectivament. Cal destacar, en tot cas, una molt substancial diferència del cas escocès respecte al català, que és l'existència d'una llei penitenciària pròpia, la *Prisons Act* de 1989.

1. Vid. en general, sobre els conceptes bàsics del dret penitenciari, Josep Tamarit, Ramón García, Francisco Sapena i M. José Rodríguez, *Curso de Derecho penitenciario*, València, Tirant lo Blanch, 2004.

2. Vid., entre d'altres, Council of Europe Annual Statistics, Space I: <http://wp.unil.ch/space/2014/10/prison-population-rates-for-2014/> [Consulta: 26-11-2015]. La comparació amb les dades de l'Administració penitenciària de l'Estat no sempre és fàcil, atès que en diversos ítems apareixen només les de Catalunya i no les de l'Estat.

3. Així ho estableix la Constitució suïssa (articles 3 i 123.2). No hi ha, per tant, una llei d'execució penal federal, sinó només les lleis cantonals.

Un cas digne d'atenció, pel que fa a la comparació entre sistemes, és Alemanya, on la legislació sobre execució penal havia estat fins fa poc un assumpte de competència federal, com també la legislació penal i la legislació processal penal, tot i que la gestió dels centres penitenciaris ha estat de fa temps competència dels *Länder*. La llei bàsica és la *Strafvollzugsgesetz* (Llei d'execució penal) de 16 de març de 1976, que determina els drets i obligacions dels penats i altres interns en centres penitenciaris, les prestacions de l'Administració penitenciària i les responsabilitats de les autoritats d'execució, així com els aspectes organitzatius de l'execució penal. Tanmateix, la Llei 52, de modificació de la Llei fonamental de Bonn, de 28 d'agost, va excloure l'execució penal de les competències sobre les quals la Federació pot legislar, en virtut de l'art. 74.1.1 de l'esmentada Llei fonamental, i la competència va passar per tant als *Länder*. A partir d'aquí, aquests han anat elaborant lleis d'execució, de manera que la Llei federal és només aplicable actualment a Berlín, Schleswig-Holstein i Saxònia-Anhalt. En això el model legislatiu federal d'Alemanya s'ha diferenciat del d'Àustria, que segueix tenint en canvi una única llei per a tot l'Estat, la *Strafvollzugsgesetz* de 1969.

Als models federals de fora d'Europa és més freqüent l'existència d'una estructura descentralitzada. Als EUA la gestió de les presons és essencialment un poder dels estats. No ha d'estranyar aquest fet si tenim en compte que també la legislació penal és primàriament un assumpte dels estats, que, des d'un punt de vista històric, han estat els titulars originaris del poder punitiu. Als EUA coexisteixen presons estatals amb presons federals. La major part de persones internades són a establiments que depenen dels estats (1.270.800, en comparació amb les 215.000 de les presons federals).<sup>4</sup> L'evolució cap a un poder federal en matèria penal ha estat un procés gradual i limitat, amb la creació de lleis que han establert alguns delictes de caràcter federal, l'elaboració d'un Codi penal model l'any 1962 que té com a finalitat servir d'orientació i guia per a l'activitat legislativa dels estats, o l'elaboració de lleis que estableixen mínims de penalització. A nivell federal s'ha anat produint progressivament una expansió i una intervenció en determinats assumptes que són essencialment competència dels estats. Així, per exemple, el nombre de delictes federals s'ha incrementat a partir dels anys seixanta del segle xx. En l'àmbit penitenciar, l'any 1980 es va

4. La dada és de 2013 (US Bureau of Justice Statistics): <http://www.bjs.gov/> [Consulta: 26-11-2015]. Cal afegir-hi encara els interns en centres penitenciaris locals (*local jails*, dependents generalment dels comtats).

aprovar la Llei de drets civils de les persones institucionalitzades (*Civil Rights of Institutionalized Persons Act*, CRIPA). L'objectiu d'aquesta llei federal és protegir els drets de les persones internades en institucions federals o locals, entre les quals hi ha els centres penitenciaris, a més de centres de salut mental o d'atenció a persones amb discapacitat. Per a l'execució de les previsions de la CRIPA és competent una secció de la Divisió de Drets Civils del Departament de Justícia federal, amb poder d'investigar l'existència de violacions dels drets federals. El fiscal general té explícitament atribuït per la llei el poder d'iniciar processos penals si té coneixement que es produeix una pauta d'abús o formes greus de violació dels drets de les persones institucionalitzades. Els processos que s'han iniciat en aplicació de la llei federal s'han considerat positius pel seu valor tant instrumental com simbòlic. Alguns autors han destacat la funció simbòlica d'educació moral i de model per als estats i la capacitat d'induir bones pràctiques que permetin millorar les condicions de les persones institucionalitzades en aspectes tan rellevants com la prevenció de suïcidis o l'atenció als problemes de salut psíquica.<sup>5</sup>

El model federal basat en la coexistència de presons federals i presons gestionades pels estats o per altres entitats territorials existeix en altres federacions, com el Canadà, Mèxic o el Brasil. En aquests tres casos, les presons federals acullen les persones condemnades per delictes més greus, mentre que la major part de la població penitenciària es troba internada en presons estatals o provincials. Al Canadà, el Correctional Service és responsable de la gestió de les presons federals, on es reclouen les persones condemnades a penes de presó de més de dos anys, i la resta de presons són competència de les províncies. Les condicions de compliment als centres federals es troben regulades per la *Corrections and Conditional Release Act* de 1998, que és aplicable només al sistema correccional federal. Les províncies disposen de lleis correccionals específiques, adoptades per les seves assemblees legislatives, en exercici d'un poder legislatiu en aquesta matèria.<sup>6</sup>

5. Vid. en aquest sentit B. A. Stolz, "The Growth of Federal Criminal Justice Policy Making: The Role of U.S. Civil Rights Legislation", *Criminal Justice Policy Review*, v. 26 (5), 2015, p. 479-480.

6. Vid. L. Robert, "Regulating Prison Life: A Case Study of the Inmate Disciplinary System", a Claes et al. (eds.), *Facing the Limits of the Law*, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2009, p. 126-141, i Rose Ricciardelli, Hayley Crichton i Lisa Adams, "Conditions of Canadian confinement", *Sociology of Crime and Deviance*, v. 19, 2014, p. 95-120.

### 3. L'abast de la competència de la Generalitat

#### 3.1. Origen i fonament de la competència

L'Estatut d'autonomia de 1979 va preveure en l'article 11 diverses matèries en què s'atribuïa a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat, una de les quals era la penitenciària. L'atribució de la competència executiva partia de la limitació establerta en l'art. 149.6 de la CE de 1978, que reservava a l'Estat la competència exclusiva sobre legislació penitenciària, especificada expressament de manera diferenciada respecte de la penal. Cal destacar el fet que la primera llei orgànica aprovada després de l'entrada en vigor de la Constitució fou la Llei orgànica 1/1979, general penitenciària (LOGP). El fet pot explicar-se per la situació molt conflictiva que es vivia en aquell moment a les presons i per la necessitat urgent d'un canvi de model, desenvolupat a partir de l'article 25.2 CE, que havia establert el mandat que el compliment de les penes i de les mesures privatives de llibertat s'havia d'orientar cap a la reinserció i la reeducació social dels penats. De manera coherent amb aquesta declaració, inclosa al capítol dedicat als drets fonamentals i a les llibertats públiques, la LOGP va dissenyar un sistema de compliment on el règim penitenciari estava subordinat al tractament penitenciari, entès com el conjunt d'activitats que han de permetre preparar el penat per a la futura vida en llibertat i perquè pugui dur una vida sense delictes (art. 59). La LOGP va preveure, alhora, que a la Direcció General d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de Justícia li corresponia la direcció, organització i inspecció de les institucions regulades a la llei, amb l'excepció de "les comunitats autònomes que hagin assumit en els seus respectius estatuts l'execució de la legislació penitenciària i conseqüent gestió de l'activitat penitenciària" (art. 79).<sup>7</sup>

A l'empara de la previsió estatutària, es va formalitzar el traspàs mitjançant el Reial decret 3482/1983, de 28 de desembre, que transferí a la Generalitat les funcions i els serveis de l'Administració penitenciària de l'Estat, amb els mitjans personals, materials i pressupostaris corresponents. Posteriorment, el Reial decret 131/1986, de 10 de gener, va ampliar els mitjans adscrits a la Generalitat a partir d'un acord de la Comissió Mixta de traspassos. En l'exercici d'aquesta competència i sobre

7. A més, la disposició transitòria segona de la LOGP va establir que en el desplegament reglamentari de la llei caldrà tenir en compte les previsions que, en relació amb l'Administració penitenciària, puguin incloure els estatuts d'autonomia.

la base de la LOGP, el Departament de Justícia va iniciar una activitat d'organització i ordenació dels serveis penitenciaris de Catalunya, per la qual cosa ha dictat nombroses instruccions i circulars internes adreçades als òrgans interns del departament i dels centres penitenciaris.

L'Estatut de Catalunya actualment vigent, en la redacció del text de 2006 aprovat pel Parlament de Catalunya, adopta un tractament més ampli del tema i dedica l'article 168 al sistema penitenciari, en els termes següents:

1. Correspon a la Generalitat la competència executiva de la legislació de l'Estat en matèria penitenciària, que inclou en tot cas:
  - a) La capacitat per a dictar disposicions que adaptin la normativa penitenciària a la realitat social de Catalunya.
  - b) La totalitat de la gestió de l'activitat penitenciària a Catalunya, especialment la direcció, l'organització, el règim, el funcionament, la planificació i la inspecció de les institucions penitenciàries de qualsevol tipus situades a Catalunya.
  - c) La planificació, la construcció i la reforma dels establiments penitenciaris situats a Catalunya.
  - d) L'administració i la gestió patrimonial dels immobles i dels equipaments adscrits a l'Administració penitenciària catalana i de tots els mitjans materials que li siguin assignats.
  - e) La planificació i l'organització del treball remunerat de la població reclusa, i també l'execució de les mesures alternatives a la presó i de les activitats de reinserció.
2. La Generalitat pot emetre informes en el procediment d'atorgament d'in-dults.

La nova norma estatutària no altera en l'essencial la previsió de l'Estatut de 1979. Parteix de la distribució competencial derivada de la Constitució, que limita el poder de la Generalitat a la competència executiva i desenvolupa aspectes referits a la gestió, planificació, administració i organització que ja han format part de l'actuació de l'Administració penitenciària catalana fins al moment de la reforma estatutària, sense que s'hi afegixin àmbits d'actuació nous. Hi ha només dos continguts de l'art. 168 que podríem destacar. D'una banda, l'atribució a la Generalitat de la capacitat de dictar disposicions que adaptin la normativa penitenciària a la realitat social de Catalunya (1.a). El text no precisa quin rang normatiu podrien tenir les disposicions, però s'ha d'interpretar seguint la premissa que la competència és executiva i no legislativa, i per tant no habilita la Generalitat a adoptar lleis, sinó que en tot cas seria el Govern qui estaria facultat per emetre normes, no més enllà de la capacitat funcional d'autoorganització, d'acord amb la Sentència 31/2010, i en tot cas en el marc

de la normativa (no només les normes amb rang de llei sinó també el complement reglamentari) de l'Estat.

D'altra banda, una novetat de l'EAC 2006 és la capacitat d'emetre informes en el procediment d'atorgament d'indults. El procediment per a la concessió d'indults segueix estant regulat bàsicament a la Llei de 1870. La Llei preveu que el Govern de l'Estat, que té el poder de concedir l'indult, ha de demanar un informe al tribunal sentenciador. El Codi penal preveu, a més, la possibilitat que sigui el mateix tribunal qui faci la petició d'indult al Govern (article 4, números 3 i 4). Una via especial per accedir a l'indult és la prevista a l'art. 206 del Reglament penitenciari (RP1996), en què el jutge de vigilància penitenciària pot "tramitar" un indult particular, a partir d'una sol·licitud de la junta de tractament del centre penitenciari i prèvia proposta de l'equip tècnic, per als penats en qui concorrin, de manera continuada durant un temps mínim de dos anys i en un grau extraordinari, les circumstàncies següents: a) bona conducta; b) desenvolupament d'una activitat laboral normal que es pugui considerar útil com a preparació de la vida en llibertat, i c) participació en activitats de reeducació i reinserció social. L'indult parcial suposa un escurçament de la condemna en el temps que fixi el Govern, segons la proposta que li faci arribar el jutge.<sup>8</sup>

El dubte que planteja l'art. 168.2 de l'Estatut és si la participació de la Generalitat es limita a la via per accedir a l'indult prevista al RP 1996. La ubicació d'aquesta norma estatutària en un precepte dedicat al sistema penitenciari avalaria aquesta interpretació restrictiva, que a més seria més realista atès que estaria clar en quins casos la Generalitat podria emetre informe: totes aquelles peticions originades en la proposta d'una junta de tractament d'un centre penitenciari català. D'altra banda, però, no té gaire sentit que sigui en aquests casos que la Generalitat –cal entendre que el Govern– emeti un informe, previst només com a facultatiu, quan el mateix Reglament estatal preveu que sigui un òrgan de l'Administració catalana, la junta de tractament, qui iniciï el procediment amb una proposta en què han de constar els motius pels quals es considera que cal atorgar l'indult. Si es fa una interpretació que estengui la previsió de l'art. 168.2 a tots els procediments d'indult es planteja el dubte de quins serien els casos en què el Govern de la Generalitat estaria legitimat

8. A aquesta via especial de sol·licitud d'indult es refereix més àmpliament C. Juanatey Dolado, *Manual de Derecho penitenciario*, Madrid, Lustel, 2011, pp. 153-155.



per informar: els de penats internats en presons catalanes, que tinguin veïnatge civil a Catalunya o que hagin estat condemnats pel fet de cometre delictes a Catalunya, per enunciar només alguns dels possibles criteris d'inclusió. Al capdavant, la norma estatutària té una funció de caràcter simbòlic, i tret que en el futur una norma estatal, la pròpia relativa a la llei d'indult, inclogués un tràmit de consulta a la comunitat autònoma, el seu efecte s'esgota en la possibilitat que el Govern, quan ho cregui convenient, faci arribar un informe, en cap cas vinculant, al Govern de l'Estat, cosa que res no li impedia de fer abans de l'aprovació de l'Estatut.

### 3.2. La doctrina del Tribunal Constitucional

El bloc normatiu estatal està integrat, a més de la LOGP, pel Reglament penitenciari. El Reglament vigent, aprovat pel Reial decret 190/1996, de 9 de febrer (RP 1996), que va substituir el Reglament de 1981, modificat el 1984, s'ha considerat també part integrant de la "legislació penitenciària" que és competència de l'Estat. Aquesta ha estat la doctrina del Tribunal Constitucional sobre les competències executives ja des d'abans de l'aprovació de l'EAC de 2006. D'acord amb la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 103/1999, la competència de legislació s'ha d'entendre en sentit material, referida no només a la llei en sentit formal, sinó també als reglaments executius i fins i tot a les circulars, si tenen naturalesa normativa, i la competència d'execució abastaria "todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa" (FJ 4). En aquest mateix sentit, en la STC 51/2006 el tribunal sostenia que "en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal" (FJ 4).<sup>9</sup> La

9. Sobre aquesta qüestió, *vid.* X. Bernadí Gil, "La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre les competències executives (sostenella e no emmendalla)", *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentència 31/2010 del TC sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010, pp. 262 ss.

STC 31/2010, sobre l'Estatut de 2006, ha mantingut aquesta doctrina quan ha afirmat que la definició de competències executives de l'art. 112 és constitucional, sempre que s'interpreti d'acord amb la concepció que el tribunal ha sostingut sobre el terme "legislació", que integra també els reglaments d'execució, per la qual cosa rebutja que de les competències executives se'n derivi una potestat reglamentària d'abast general. D'acord amb la citada sentència: "Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC" (FJ 61). Aquesta posició ha estat criticada per diversos constitucionalistes, car la negació de l'existència d'aquesta potestat reglamentària es fonamenta en la jurisprudència constitucional anterior, elaborada a partir de l'Estatut de 1979, que no la preveia de manera expressa.<sup>10</sup>

La doctrina constitucional que limita la capacitat normativa de la Generalitat consolida, en l'àmbit penitenciari, el paper que ha tingut sempre a l'Estat l'activitat reglamentadora de l'Administració en matèria penitenciària. El Codi penal (CP) reconeix aquesta activitat quan, en l'art. 3.2, a l'hora de referir-se a la garantia d'execució, una de les dimensions del principi de legalitat, disposa que ningú "no podrà executar cap pena ni mesura de seguretat d'una altra manera que la prescrita per la llei i els reglaments que la desenvolupen". La referència al reglament contrasta amb el fet que en les altres dimensions del principi de legalitat (les garanties criminal, penal i jurisdiccional) no es fa cap esment a altres fonts distintes de la llei (articles 1, 2 i 3.1 del CP). Aspectes força rellevants i que incideixen en drets fonamentals, com la tipificació de les infraccions disciplinàries o la regulació dels supòsits en què l'Administració pot fer ús de mitjans coercitius contra els interns, no es troben regulats per la llei sinó que han estat desenvolupats per via reglamentària, la qual cosa ha suscitat precisament algunes crítiques doctrinals.<sup>11</sup>

---

10. Vid. M. Corretja Torrens, "Els efectes de la sentència sobre la definició estatutària de les competències: la 'devaluació' jurídica dels Estatuts d'autonomia", a *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, p. 281. També en aquest sentit, M. Barceló Serramalera, "La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials", *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentència 31/2010 del TC sobre l'EAC de 2006, 2010, p. 251 ss.

11. Així es pot veure, per exemple, a Tamarit, García, Sapena i Rodríguez, *Curso de Derecho...*, 2004.

Sobre la base d'aquesta doctrina constitucional, el RP 1996 determina, en l'article 1.1, el seu àmbit d'aplicació: "El presente Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad, así como el régimen de los detenidos a disposición judicial y de los presos preventivos, siendo de aplicación directa en todo el territorio del Estado". De tota manera, l'art. 1-2 fa una excepció pel que fa als apartats del Reglament dedicats a l'organització, on reconeix el seu caràcter de dret supletori amb relació a les normes que dictin les comunitats autònomes que exerceixin competències executives: "No obstante, en aquellas Comunidades Autónomas que ejerzan competencias de ejecución de la legislación penitenciaria estatal, en virtud de su potestad de autoorganización, será de aplicación supletoria lo dispuesto en aquellos preceptos de los Títulos XI y XII que regulen cuestiones organizativas o relativas al régimen económico-administrativo de los establecimientos penitenciarios, así como aquellas disposiciones contenidas en otros Títulos que regulen aspectos de la misma naturaleza".

La STC 104/1988, de 8 de juny, va resoldre un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern basc, el qual va entendre que el Reial decret 1436/1984, de 20 de juny, sobre normes provisionals de coordinació de les administracions penitenciàries, no respectava l'ordre competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del País Basc. La sentència parteix de la ja coneguda interpretació material del terme "legislació" al qual fa referència l'art. 149-1.6 de la CE quan reserva a l'Estat la competència exclusiva en la legislació penitenciària, del qual en deriva la inclusió del poder de dictar reglaments executius en desenvolupament de la llei, i això constitueix un títol suficient perquè l'Estat reguli *in toto* la matèria. La sentència va més enllà i reconeix a l'Estat la capacitat normativa plena per establir, amb una finalitat de coordinació, condicions en l'exercici de les competències de les comunitats, respectant tothora les competències executives d'aquestes i sense introduir formes de control directe i jeràrquic.

La sentència considera la LOGP part integrant del "bloc de constitucionalitat", però interpreta l'art. 79 no com una norma de distribució de competències, sinó que entén la referència que s'hi fa a les comunitats autònomes que tinguin competències de direcció i control dels establiments penitenciaris com una excepció ("una salvedad", en el text original). Segons el TC no ha de suposar-se que la competència de l'Estat quedi congelada al moment de dictar la llei

penitenciària i, per tant, no és contrari a la Constitució i a l'Estatut que l'Estat imposi a totes les comunitats autònomes deures addicionals d'informació, notificació i altres no previstos originàriament a la LOGP. El Reial decret impugnat pel Govern basc establí una obligació a totes les administracions penitenciàries de disposar d'un nombre de places reservades als penats classificats en primer grau de tractament (aquells sotmesos a "règim tancat", de caràcter més restrictiu) no inferior al 10% del total de les places de compliment. També preveia que les comunitats autònomes han d'informar la Direcció General d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de Justícia dels ingressos, trasllats, sortides, classificació i altres dades que afectin la situació penitenciària dels interns. La STC sosté que cap d'aquestes normes no suposa una invasió competencial per part de l'Estat i vincula els deures d'informació a la necessitat de transparència i al principi de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes. Amb tot, reconeix l'existència de límits en la imposició d'obligacions d'informació: "aunque el Estado pueda imponer obligaciones de información a las Comunidades Autónomas en materia penitenciaria, ello no supone que le esté permitido el establecimiento de un control genérico indeterminado que implique una dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma respecto al Estado, ni un control estatal, con facultades de dirección, rectificación o represión, sobre las autoridades autonómicas de los establecimientos penitenciarios". Aquest deure genèric, que deixi a la discreció de l'òrgan administratiu central la facultat de sol·licitar tota mena d'informacions que consideri convenientes, no és però el que preveu, segons el TC, el decret recorregut: "La información se refiere sólo a la situación penitenciaria del interno y a datos que afecten a la misma, por lo que se determina con suficiente precisión el ámbito de los deberes de información que se establecen, sin que nada de ello lesione las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma". Pel que fa als deures de col·laboració, el TC els fonamenta en el fet que totes les institucions penitenciàries integren un sistema únic: "todas las Instituciones Penitenciarias se integran en un sistema único, y, además, realizan una actividad administrativa que constituye un instrumento al servicio de otros fines, de la aplicación de un Derecho Penal único y de la ejecución de decisiones judiciales en materia penal, y están implicadas también otras autoridades, tanto gubernativas del Estado en relación con la seguridad pública (art. 149.1.29.ª C.E.) como los órganos del Poder Judicial".

## 4. L'activitat normativa de la Generalitat

### 4.1. Decrets. El Reglament de 2006

El Govern de la Generalitat ha dictat el Decret 235/2003, de 23 de setembre, sobre el règim d'autonomia econòmica dels centres penitenciaris de Catalunya (DOGC núm. 3987, de 14 d'octubre de 2003). Aquesta norma parteix de la disposició addicional 31a de la Llei 30/2002, de 30 de desembre, de pressupostos per a l'any 2003, que havia previst l'establiment d'un règim d'autonomia econòmica per als centres penitenciaris de Catalunya, i determina els centres penitenciaris als quals s'aplica aquest règim, amb la normativa que n'ha de regir la gestió. En el preàmbul del decret s'invoca el caràcter supletori del règim econòmic i administratiu dels establiments penitenciaris regulat al títol XII del Reglament penitenciari, que fa necessària la regulació específica d'alguns aspectes de l'esmentat règim. El decret detalla els ingressos que són objecte de gestió econòmica en règim d'autonomia<sup>12</sup> i preveu que s'hauran de destinar a finançar les despeses corrents del seu funcionament i activitat, el manteniment i la conservació dels seus equipaments, i als ajuts als interns i a les internes, sense que en cap cas es puguin destinar a despeses d'inversió ni a retribucions de personal (art. 3). Es preveuen una sèrie de despeses que poden acordar els directors dels centres penitenciaris i l'elaboració d'un pressupost anual per part del Departament de Justícia en què s'autoritzi l'assignació que li correspon a cada centre.

Un pas de més transcendència ha estat l'aprovació del Reglament d'organització i funcionament dels serveis d'execució penal a Catalunya, mitjançant el Decret 329/2006. La necessitat del decret es justifica, si tenim en compte el que declara el preàmbul, pels canvis produïts d'ençà que la Generalitat havia assumit les competències en matèria penitenciària. Els objectius del Reglament serien: dotar l'Administració d'una organització flexible i eficaç amb uns servidors públics amb un alt grau de qualificació professional, promoure vies de col·laboració

12. Els ingressos, previstos en l'art. 2, són: a) Els ingressos procedents de les vendes en els econòmats dels centres penitenciaris. b) Els ingressos obtinguts per la venda de mobiliari obsolet o deteriorat. c) Les subvencions que pugui rebre. d) Els ingressos financers dels comptes corrents, àdhuc els dels comptes de peculí. e) Les assignacions amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per atendre les despeses corrents de la seva activitat i les transferències d'altres administracions o d'altres entitats. f) Els romanents d'exercicis anteriors, d'acord amb el que prevegi la normativa d'aplicació. g) Altres ingressos no financers derivats de l'activitat ordinària dels centres penitenciaris.

basades en el principi de coresponsabilitat i afavorir una millor participació ciutadana en els serveis d'execució penal.

El text del Reglament és llarg i detallat i pot sorprendre que no faci cap referència al RP 1996, ni en el sentit de deixar clara la subordinació a aquest ni en el contrari, de declarar el seu caràcter supletori, la qual cosa fa pensar que s'ha pretès precisament aquesta ambigüitat. L'article 1 aclareix que el Reglament té com a objecte central establir l'estructura orgànica i funcional dels centres penitenciaris de Catalunya, així com l'organització i el funcionament de la resta de serveis d'execució penal que hi ha a Catalunya *d'acord amb la potestat autoorganitzativa de què disposa l'Administració de la Generalitat*. La major part del contingut del Reglament català no és contradictori amb el text del RP 1996 –fins i tot és en bona part redundant– i s'hi concreten aspectes d'organització dels serveis penitenciaris o qüestions que al Reglament estatal restaven obertes o previstes amb una certa imprecisió. També es fan declaracions programàtiques i un desenvolupament de vies de participació social i ciutadana, com la Taula Cívica Penitenciària. És significativa, en aquest sentit, la definició que es fa a la disposició addicional primera del Decret 329/2006, inclosa amb caràcter previ al text del Reglament, del *centre directiu*, concepte al qual fa esment de manera reiterada el RP 1996, i que s'ha d'entendre, tal com ja es feia en la pràctica abans d'aprovar-se el decret, com "els òrgans superiors, alts càrrecs i òrgans actius, dels serveis centrals o perifèrics del Departament de Justícia, als quals les normes d'organització i funcionament de la Generalitat de Catalunya vigents en cada moment atribueixin les competències de direcció, organització i inspecció de les institucions d'execució penal existents a Catalunya".

Tanmateix, en alguns aspectes com els relatius als òrgans dels centres penitenciaris, el Reglament català pren distància respecte a les previsions del RP 1996. Val a dir que l'art. 265.2 del RP 1996 afegeix a la previsió general del seu art. 2.1, abans esmentada, una norma que reconeix que les comunitats autònomes amb competències executives en matèria penitenciària, atesa la seva potestat d'autoorganització, poden establir els òrgans col·legiats i unipersonals que considerin convenients. La particularitat més remarcable introduïda pel Reglament català és la figura del o la gerent, no prevista en el Reglament de l'Estat, a qui s'atorga rang de subdirector, i se li atribueix la responsabilitat de la gestió dels recursos humans, econòmics, materials i patrimonials assignats al centre penitenciar, així com el funcionament de l'àmbit administratiu i de serveis (art. 13). Com a conseqüència de les funcions atribuïdes al gerent, el Reglament català no preveu la figura de

l'administrador ni la junta econòmica administrativa del RP 1996. Un altre òrgan unipersonal que no apareix al Reglament estatal és el subdirector d'interior, responsable de la seguretat interior i la convivència ordenada i pacífica als establiments, que assumeix funcions que al RP 1996 correspondrien als càrrecs dels subdirectors de règim i de seguretat; també perd importància la figura del cap de serveis. El Reglament de 2006 precisa, a més, les funcions del subdirector d'interior i les del subdirector de tractament, amb la qual cosa va molt més enllà en el desenvolupament detallat del que preveu el RP 1996.

Pel que fa als òrgans col·legiats, les particularitats del Reglament català són menys rellevants. A més de la junta de tractament, es regula la composició i les funcions dels equips multidisciplinaris, denominació que reben els equips tècnics del RP 1996. Enlloc de figures com un sociòleg, el Reglament català preveu la possibilitat d'incorporar a les reunions de l'equip un psiquiatre, un infermer, un pedagog i un criminòleg en aquelles unitats que en disposin (art. 37). La comissió disciplinària es preveu que la integrin, a més del director, que la presideix, els subdirectors d'interior i de tractament (art. 33), en lloc dels de règim i seguretat. La inclusió del subdirector de tractament és un fet que cal destacar, perquè fa palesa una concepció més integrada de les dimensions de règim i tractament penitenciari, que resulta coherent amb el principi que les necessitats del règim penitenciari s'han d'entendre subordinades a les exigències del tractament, que així esdevé la columna vertebral del sistema penitenciari dissenyat en la LOGP. D'altra banda, el Reglament català es mostra més dirigista que el RP 1996, quan disposa que el cap de serveis i el funcionari de la plantilla del centre penitenciari que formin part de la comissió disciplinària seran designats pel director a proposta dels empleats públics de l'establiment (art. 33.4), mentre que el RP 1996 estableix directament que aquests dos membres seran elegits pels empleats esmentats.

A més dels aspectes institucionals referits als òrgans de govern, el Reglament català tracta àmpliament el règim econòmic dels establiments (títol VI), a l'empara del RP 1996, que reconeix a les comunitats autònomes amb competències executives la potestat de regulació sobre aspectes econòmics. També tracta de les prestacions de l'Administració en l'àmbit sanitari i d'educació en els centres sanitaris (títol V), a més d'aspectes relatius al treball penitenciari, a la formació ocupacional i a la inserció sociolaboral (capítol IV). Sobre aquest punt, atribueix al Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRE), empresa pública amb personalitat jurídica pròpia, la planificació, organització, gestió i direcció del treball penitenciari.

## 4.2. Instruccions i circulars

Una de les peculiaritats del dret penitenciari és la rellevància que tenen les instruccions i circulars emeses pel centre directiu, a les quals sovint s'ha reconegut caràcter normatiu. Des del punt de vista formal són ordres dictades pel secretari de Serveis Penitenciaris o pel director general, que s'adrecen als òrgans i funcionaris de l'Administració penitenciària i en aquest sentit tenen caràcter vinculant per a ells. L'Administració penitenciària de la Generalitat ha seguit en aquest aspecte la tendència pròpia de l'Administració de l'Estat, que segueix dictant aquestes instruccions escrites, que vinculen els òrgans i els funcionaris dels centres penitenciaris que gestiona. Se'ls reconeix naturalesa normativa, tot i que es tractaria de "normes internes", sense que es pugui establir una diferència entre les instruccions i les circulars pel que fa al rang ni tampoc a la matèria de què tracten.<sup>13</sup> En tot cas, unes i altres, per poder ser reconegudes com a font secundària de dret, han de complir amb el requisit de la publicitat. Per preservar aquesta garantia, el Reglament català de 2006 estableix que hauran de ser publicades en un lloc visible del web del Departament de Justícia.<sup>14</sup>

A la Taula 1 s'hi pot veure un recull de les instruccions i circulars dictades en el si del Departament de Justícia. L'àmplia activitat desplegada per l'Administració de la Generalitat a l'hora de dictar-les ha generat un important cos normatiu diferenciat respecte al de les normes internes emeses per l'Administració de l'Estat, dictades també en forma d'instruccions i de circulars, que són aplicables als centres penitenciaris que gestiona. Els òrgans que depenen de la Generalitat apliquen els criteris dictats pel Departament de Justícia, sense tenir en compte de fet les disposicions de rang anàleg dictades per l'Administració de l'Estat, tot i que en general no s'aprecien diferències rellevants de contingut. Pot sorprendre, en tot cas, que si bé al Ministeri

13. M. Moreno Rebato, "Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico", *Revista de Administración Pública*, n. 147, 1998. L'autora cita la sentència del Tribunal Suprem de 4 d'abril de 1994, referida a una instrucció de la Direcció General d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de l'Interior sobre participació d'associacions, grups i persones en activitats de resocialització penitenciària com un exemple del criteri jurisprudencial favorable a considerar les instruccions i circulars com a reglaments interns i no merament com a actes administratius.

14. Sobre aquesta qüestió es poden plantejar objeccions respecte a la facilitat d'accés. No hi ha una entrada directa referida a les instruccions i circulars, sinó que aquesta es troba dins de l'apartat "Centres penitenciaris": [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio\\_i\\_serveis\\_penitenciaris/serveis\\_penitenciaris/instruccions\\_i\\_circulars/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/serveis_penitenciaris/instruccions_i_circulars/) [consulta: 18-11-2015].



de l'Interior en general les instruccions les signa el director general d'Institucions Penitenciàries i les circulars, un subdirector general, al Departament de Justícia no hi ha hagut un criteri clar i fins i tot durant un temps les instruccions les signava el director general però les circulars les firmava el secretari general del Departament. En tot cas, aquest és un fet més que mostra la irrellevància de la diferència formal entre instruccions i circulars.

**Taula 1: Instruccions del Departament de Justícia de la Generalitat ordenades cronològicament**

INSTRUCCIÓ	CONTINGUT
Instrucció 1/2003, de 18 de febrer	Implantació d'un programa pilot d'intercanvi de xeringues al Centre Penitenciari de Tarragona com a mètode de prevenció i assistencial, per garantir la salut i la integritat de les persones privades de llibertat.
Instrucció 2/2003, de 16 de juny	Revocació o suspensió dels permisos de sortida a interns detinguts durant el permís o per trencament de condemna, unificant els criteris d'actuació en aquest àmbit.
Instrucció 2/2004, de 17 de maig	Implantació d'un programa pilot d'intercanvi de xeringues al Centre Penitenciari Ponent com a estratègia preventiva i assistencial per garantir la salut i la integritat de les persones privades de llibertat.
Instrucció 1/2005, de 27 d'abril	Regulació del dret a rebre assistència religiosa en l'àmbit penitenciari. Aquesta Instrucció revisa i actualitza els mecanismes d'organització d'aquest servei tant per als interns com per a aquelles persones que presten l'assistència religiosa i les que, vinculades a comunitats religioses, accedeixen als centres com a voluntàries.
Instrucció 2/2005, de 15 de juny	Utilització per part del personal dels centres penitenciaris de documentació protegida pel deure de reserva.
Instrucció 3/2005, de 22 d'abril	Criteris que cal seguir per a l'elaboració de la normativa interna dels departaments especials.
Instrucció 4/2005, de 13 de juliol	Condicions per a l'accés a permisos de sortida i a sortides programades d'interns en règim ordinari.
Instrucció 5/2005, de 20 de setembre	Internament en centres de deshabitació de drogodependències, d'acord amb l'article 182 del Reglament penitenciari, que actualitza i desenvolupa els tràmits necessaris per a l'internament en centres específics extrapenitenciaris de penats classificats en tercer grau per rebre una atenció especialitzada i adequada a la seva problemàtica.
Instrucció 6/2005, de 21 de novembre	Pena de localització permanent; estableix els criteris per a l'aplicació d'aquesta pena, que substitueix els arrestos de cap de setmana i s'aplica a infraccions penals lleus.

INSTRUCCIÓ	CONTINGUT
Instrucció 3/2006, de 16 de maig	Gestió dels tallers artístics als centres penitenciaris, que revisa i actualitza el programa marc d'actuació en aquest àmbit davant el creixement d'aquestes activitats als establiments penitenciaris.
Instrucció 4/2006, de 16 de maig	Aplicació del programa marc d'idiomes als centres de formació de persones adultes als centres penitenciaris, per homogeneïtzar l'oferta formativa en llengües i adequar la intervenció docent a les necessitats existents als establiments penitenciaris.
Instrucció 7/2006, de 24 d'octubre	Regulació de la disposició de telèfons mòbils per als interns a les unitats semiobertes, seccions obertes dels centres penitenciaris i centres oberts penitenciaris. Aquesta Instrucció estableix els criteris i límits de disposició d'aquests aparells.
Instrucció 8/2006, de 15 de desembre	Eleccions de membres electes de la comissió disciplinària dels centres penitenciaris i designació de determinats membres de la junta de tractament, per adequar l'estructura dels centres al Reglament d'organització i funcionament dels serveis d'execució penal a Catalunya, aprovat pel Decret 329/2006, de 5 de setembre.
Instrucció 1/2007, de 18 de maig	Procediment d'avaluació continuada dels interns que depenen de les unitats de règim obert.
Instrucció 2/2008, de 10 de desembre	Aplicació de l'acord del grup de treball penitenciar sobre assignació d'horaris i serveis al personal dels cossos de serveis penitenciaris que ocupin determinats llocs de treball dels àmbits administratiu i de vigilància dels centres penitenciaris.
Instrucció 1/2009, de 30 de març	Procediment de notificació i coordinació amb els Mossos d'Esquadra amb relació a les evasions, els no-reingressos i els reingressos dels interns.
Instrucció 2/2009, de 6 de maig	Documentació relativa als interns que ingressen als centres penitenciaris de Catalunya i a les persones que hagin de complir una pena de localització permanent.
Instrucció 3/2009, de 9 d'octubre	Separació interior i peculiaritats del règim de vida de les persones transsexuals en els centres i unitats penitenciàries de Catalunya.
Instrucció 1/2010	Aplicació del programa marc de violència de gènere.
Instrucció 2/2010, de 15 de gener	Reguladora dels objectes autoritzats i prohibits per a les persones internes als centres penitenciaris.
Instrucció 3/2010, de 15 de gener	Reguladora de la tinença i el procediment d'adquisició d'equips informàtics i aparells electrodomèstics per part dels interns dels centres penitenciaris.
Instrucció 1/2013, de 29 de juliol	Gestió dels ajuts econòmics a interns i a les seves famílies.
Instrucció 1/2014	Certificats d'estada a presó de les persones internes alliberades.
Instrucció 2/2015, d'11 de juny	Reguladora de les comunicacions íntimes de les persones internes en centres penitenciaris.

INSTRUCCIÓ	CONTINGUT
Instrucció 3/2015, de 30 de juny	Determinades reformes introduïdes per la Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, per la qual es modifica el Codi penal.

Elaboració pròpia

**Taula 2: Circulars del Departament de Justícia de la Generalitat ordenades cronològicament**

CIRCULARS	MOTIU
Circular 1/1999, de 22 de gener	Creació d'un sistema d'avaluació continuada i individual dels interns que faciliti l'elaboració de programes i models d'intervenció individuals per a la rehabilitació i reinserció de persones sotmeses a mesures de privació de llibertat.
Circular 2/1999, de 17 de març	Assistència jurídica en l'àmbit penal al personal que presta serveis en l'Administració penitenciària, en compliment del deure de la Generalitat de protegir els treballadors en l'exercici de les seves funcions.
Circular 1/2001, de 20 de febrer	Gestió del voluntariat als centres penitenciaris per tal que els ciutadans puguin participar i col·laborar activament en els objectius de la rehabilitació i la reinserció de sentenciats a penes i mesures privatives de llibertat.
Circular 2/2001, de 20 de febrer	Determinació de l'òrgan competent per aprovar l'aplicació del règim de vida previst per l'article 10 de la LOGP als interns preventius. Estableix que l'equip d'observació i tractament del centre penitenciarí és l'òrgan competent per fer la proposta, i la Secretaria de Serveis Penitenciaris, Rehabilitació i Justícia Juvenil és competent per aprovar-la.
Circular 3/2001, de 20 de febrer	Garanties que han de presidir els escorcolls en les cel·les dels interns i internes, tot unificant criteris i adequant aquesta pràctica a la doctrina consolidada pels jutges de vigilància penitenciària en les interlocutòries i en la jurisprudència del Tribunal Suprem.
Circular 5/2001, de 7 de desembre	Programa marc d'intervenció a les unitats i departaments de règim tancat dels centres penitenciaris de Catalunya, per tal de garantir la seguretat i la convivència en aquests espais, i, alhora, potenciar l'aprenentatge de conductes que facilitin a l'intern la seva adaptació al règim de vida ordinari.
Circular 1/2002, de 9 d'octubre	Criteris per millorar la coordinació entre el Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRE), com a patró, i les responsabilitats dels òrgans dels centres penitenciaris en l'àmbit de la prestació d'aquest servei.
Circular 1/2003, de 22 de setembre	Mesures que cal adoptar davant l'entrada en vigor de la Llei orgànica 7/2003, de 30 de juny, de mesures de reforma per al compliment íntegre i efectiu de les penes.

CIRCULARS	MOTIU
Circular 3/2004, de 29 de desembre	Reguladora dels procediments d'actuació davant situacions d'agressivitat sobtada dels pacients ingressats a les unitats de psiquiatria dels establiments penitenciaris, amb l'objectiu d'unificar criteris, millorar el servei i dotar-lo d'una planificació multidisciplinària.
Circular 5/2004, de 3 de desembre	Trasllat d'interns en situació d'urgència, que adequa la normativa en aquesta matèria i preveu les mesures de seguretat per assegurar l'equilibri necessari entre la garantia del respecte a la dignitat i els drets dels interns, i la seguretat de la conducció i la integritat de béns i persones.
Circular 1/2005, de 17 de gener	Reguladora de l'aplicació de l'article 100.2 del Reglament penitenciari, que estableix els criteris i requisits d'aplicació d'aquesta mesura excepcional per afavorir un sistema penitenciari més flexible, sempre que estigui fonamentada en un programa específic de tractament i sigui aprovada pel jutge de vigilància penitenciària.
Circular 2/2005, de 17 de gener	Reguladora de l'aplicació de l'article 117 del Reglament penitenciari, que estableix els requisits per a l'aplicació de les mesures adients que facilitin l'execució de programes especialitzats a persones penades classificades en segon grau penitenciari.
Circular 1/2008, de 14 de març	Escorcolls i aplicació de mitjans de control adequats.
Circular 2/2008, de 14 de març	Sistemes de control del personal autoritzat a accedir als establiments penitenciaris.
Circular 1/2010	Dret d'informació previst a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.
Circular 3/2010	Aplicació del Protocol de coordinació interna per a la gestió de les mesures de protecció a víctimes.
Circular 4/2010	Dosificacions introduïdes per la Llei orgànica 5/2010, que modifica el Codi penal de 1995, i que afecten determinats aspectes del sistema d'execució penal.
Circular 2/2011	Codi ètic dels professionals de l'execució penal a Catalunya.
Circular 2/2012	Gestió, execució i seguiment de la llibertat condicional.
Circular 1/2013	Estrangeria als centres penitenciaris.

Elaboració pròpia

## 5. La singularitat catalana i la gestió de la competència

En aquest darrer apartat examinem els elements singulars que podem observar en el sistema penitenciari català en comparació amb l'espai

nyol, i analitzem fins a quin punt poden vincular-se a la manera en què la Generalitat de Catalunya ha exercit la seva competència en la gestió dels serveis penitenciaris. Quan Catalunya va reclamar la competència sobre gestió penitenciària la reivindicació no es va plantejar com una conseqüència d'una singularitat catalana en aquest àmbit. No es va al·legar l'existència d'una especificitat pel que fa a la criminalitat o una manera diferent de respondre-hi o la conveniència de desenvolupar una política criminal autònoma. Tanmateix, trenta anys després de l'assumpció de la competència, hi ha elements que podrien apuntar a la hipòtesi d'una singularitat en l'actitud de la societat catalana davant de la qüestió criminal o en la forma d'exercir la competència penitenciària, de manera que, si no hi havia consciència d'una singularitat d'origen, podria haver-hi una singularitat d'exercici. Una anàlisi de les dades penitenciàries més rellevants ens permetrà veure si es pot verificar aquesta hipòtesi i conèixer-ne les causes i les implicacions.

## 5.1. Evolució de la població penitenciària

Les dades de població penitenciària mostren una diferència constant entre la taxa catalana i la de la resta de l'Estat. La primera és inferior a la segona en termes relatius, tenint en compte el nombre d'interns per 100.000 habitants, que és la mesura utilitzada en l'àmbit internacional. Si prenem la sèrie dels darrers dotze anys (2003-2014), podem veure que hi ha hagut una evolució ascendent del nombre d'interns fins a l'any 2009 i una posterior disminució (Taula 3). La diferència entre la taxa catalana i l'espanyola s'acusa en els anys de més creixement (arriba fins a gairebé 27 presos per 100.000 habitants l'any 2008 i a 26 l'any 2009) i s'amorteix els darrers anys, en què la població espanyola disminueix més de pressa que la catalana, i arriba a una distància de menys de 18 presos.<sup>15</sup> En tot cas, el més rellevant és que la diferència es manté essencialment al llarg dels anys i que l'evolució de les dues tendències (la catalana i l'espanyola) és paral·lela, de manera que els dos sistemes penitenciaris responen semblantment a les causes que

15. Les dades s'han extret dels *Descriptors estadístics de serveis penitenciaris i rehabilitació* publicats pel Departament de Justícia de la Generalitat: [http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/) [Consulta: 27-01-2016]. L'estadística és més completa i elaborada que la que ofereix la Secretaria d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de l'Interior (<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html> [Consulta: 27-01-2016]) i inclou les dades comparatives entre Catalunya i les dades estatals. En tot cas, les dades de les dues fonts són concordants.

determinen l'increment i el decrement poblacional. En una comparació amb els països de l'Europa occidental, la taxa de població penitenciària espanyola és molt elevada. Durant molts anys ha estat la segona, després d'Anglaterra i Gal·les, i va arribar fins i tot en alguns moments a ser la més alta d'aquest grup de països. La taxa catalana és més propera a la mitjana dels països del sud d'Europa (Portugal, 136; França, 102, i Itàlia, 88, l'any 2014), àrea en què sempre és més elevada que als països nòrdics.<sup>16</sup>

En la recerca criminològica la població penitenciària s'ha considerat un indicador del grau de "punitivitat" o duresa punitiva d'un sistema penal, per bé que sovint s'hagi advertit la necessitat de relativitzar-lo. El nombre de persones internades en establiments penitenciaris es troba determinat bàsicament per tres classes de factors: a) la llei; b) la forma en què els jutges i altres actors del sistema de justícia penal, com per exemple les autoritats competents en matèria d'execució penal, prenen decisions en l'exercici de la seva activitat discrecional, i c) factors propis del context social, com l'evolució de la pressió social sobre les qüestions relacionades amb la seguretat i la delinqüència o trets de caràcter cultural difícilment avaluables. En general la doctrina criminològica coincideix a afirmar que l'evolució de la població penitenciària és un fenomen independent de l'evolució de la delinqüència i en aquest sentit no es pot considerar indicador d'aquesta.

L'elevada taxa penitenciària espanyola és un fenomen que té els seus orígens a les darreries dels anys noranta del segle passat. El creixement més acusat es produeix en el període comprès entre els anys 2000 i 2009, en què es passa d'una taxa de 113 a una de 169. En números totals, l'increment de presos fou d'un 68,7%,<sup>17</sup> mentre que el creixement de la població resident a Espanya fou d'un 14,4%. Val a dir que durant aquests anys la delinqüència es va mantenir estable, fins i tot amb certa inclinació a disminuir en els últims anys. Les causes de l'increment són diverses. La primera és l'efecte de l'aprovació del Codi penal de 1995, que va augmentar les penes per diversos delictes, entre els quals destaquen els delictes de tràfic de drogues i robatoris,

16. Vid. les dades completes del Consell d'Europa a M. Aebi i N. Delgrande, *Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I: Survey 2011*, Estrasburg, Council of Europe / University of Lausanne, 2013. La mitjana dels països del Consell d'Europa és 145,8. Cal tenir en compte, però, que els països de l'Est, especialment Rússia i els de la seva àrea d'influència, han tingut sempre una població molt més elevada que els països occidentals.

17. El nombre de presos als centres penitenciaris espanyols l'any 2000 era de 45.104, i l'any 2009 va arribar a 75.079 (aquestes xifres inclouen els centres de Catalunya).

que motiven la major part de condemnes penals. Tot i que el nou Codi va entrar en vigor l'any 1996, el seu impacte va manifestar-se de manera retardada, com mostra el fet que durant uns anys als centres penitenciaris hi havia encara més penats que complien condemna pel Codi anterior. La confirmació d'aquesta causa es troba en el temps de permanència a la presó, que va passar de 13 mesos l'any 2000 a 19,3 l'any 2010.<sup>18</sup> L'increment del temps d'estada fou molt superior al del nombre d'altres, de manera que, tot i haver augmentat el nombre de penes de presó imposades pels tribunals, en la pràctica això no es va traduir en un increment substancial de persones ingressades. La població penitenciària catalana va evolucionar de la mateixa manera. L'efecte de l'enduriment punitiu en el nou Codi penal es fa ben patent en un sistema legal com és l'espanyol, caracteritzat per una rigidesa penològica i un automatisme dels mecanismes d'imposició i execució de penes superiors als de la resta de països de l'Europa occidental.<sup>19</sup>

La segona causa es troba en l'augment de la població immigrant. L'impacte d'aquest fenomen en la població penitenciària no deriva tant del fet que les persones immigrants cometin més delictes sinó de la circumstància que el sistema penal actua sobre elles amb més rigor, especialment a l'hora de prendre decisions en què el jutge o l'Administració penitenciària disposen d'un ampli marge de discrecionalitat, i en ús d'aquest poder discrecional valoren criteris com l'arrelament social del subjecte. Així succeeix quan han de pronunciar-se sobre una sol·licitud de presó provisional o de llibertat condicional dels penats que es trobin en la última fase de condemna. Significativament, el nombre de presos estrangers va passar de representar un 33,7% l'any 2003 a un 45,8% l'any 2011. Això vol dir, en xifres absolutes, que la població estrangera a les presons catalanes va augmentar més del doble en aquest període (de 2.207 a 4.818), i va fer que s'incrementés el percentatge de presos preventius respecte al total d'interns, si tenim en compte que la major part de preventius són estrangers. L'any 2011 més d'una quarta part dels presos estrangers eren preventius (26%),

18. Aebi i Delgrande, *Council of Europe...*, 2013, p. 71.

19. La previsió al Codi penal de mínims més elevats en els marcs penals i la inexistència de menys mecanismes que permetin als jutges deixar d'imposar o d'executar les penes privatives de llibertat indiquen una menor flexibilitat del dret penal espanyol en comparació amb els codis dels països veïns i amb els codis dels països nòrdics i centreeuropeus. Un estudi comparatiu evidencia que més flexibilitat està associada a més suavitat punitiva, mesurada en població penitenciària. Amb més detall sobre la qüestió, J. M. Tamarit, "Sistema de sanciones y política criminal", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2007, p. 7 ss.

mentre que entre els de nacionalitat espanyola només un 12% es trobaven en presó preventiva.

També cal tenir en compte altres factors, com la política criminal més repressiva que s'ha adoptat en aquests anys en sectors com la delinqüència viària i la violència domèstica, singularment la violència de gènere. Tant les modificacions legals que hi ha hagut en aquesta matèria (anys 1999, 2003, 2004 i 2007) com una menor tolerància social respecte a aquests fenòmens han tingut com a efecte l'entrada als centres penitenciaris d'infractors amb un perfil criminològic diferenciat respecte al que havia estat predominant de manera aclaparadora entre la població reclusa. També cal apuntar la influència que poden haver tingut factors relacionats amb el "gerencialisme": la consolidació, creixement i tecnificació de la burocràcia penitenciària, una preocupació per l'eficàcia que pressiona les persones responsables dels processos de decisió o la construcció de nous centres penitenciaris que aporten millors condicions de vida per als interns són factors que afavoreixen la presa de decisions que allarguen el control penal, com han assenyalat alguns autors que expliquen l'augment del control penal més en termes de gerencialisme (*managerialism*) que de l'evolució social cap una mentalitat més punitiva.<sup>20</sup>

A partir de l'any 2010 s'ha produït una disminució de la població penitenciària, tant al conjunt de les presons de l'Estat com a les de Catalunya. Aquest fet s'ha explicat per l'impacte de la reforma del Codi penal de 2010, que va afectar la pena mínima per als delictes de tràfic de drogues, i per raons de caràcter gerencial relacionades amb el context de crisi econòmica. Així ho revelarien dades com l'augment del nombre de persones que han obtingut la llibertat condicional. S'estaria així manifestant que, davant de la necessitat de reduir despesa pública i atès el cost elevat que suposa el manteniment dels interns, les administracions es mostren més inclinades a adoptar decisions que comporten una disminució de la població engarjolada.<sup>21</sup> És simptomàtic que a Catalunya la disminució de presos hagi estat paral·lela a la

---

20. Vid. en aquest sentit R. Matthews, "The Myth of Punitiveness", *Theoretical Criminology*, 9(2), 2005, p. p. 175-201. Amb relació a Espanya, vid. J. A. Brandariz García, "La evolución del sistema penitenciario español, 1995-2014: transformaciones de la penalidad y modificación de la realidad", *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 9, 2015, p. 12-15. Aquest autor ha destacat la rellevància de fets com la construcció de nous centres penitenciaris, que va tenir una expansió molt important durant la primera dècada del segle XXI fins a l'esclat de la crisi econòmica.

21. En aquest sentit, Brandariz, "La evolución...", 2015, p. 19-22. L'autor posa l'accent, a l'hora d'explicar la disminució de la població penitenciària i les transformacions sobre



del nombre de funcionaris penitenciaris.<sup>22</sup> Cal suposar, d'entrada, que això ha estat una conseqüència de la disminució del nombre d'interns, però la pressió que ha afectat les administracions per estalviar despesa permet creure raonablement que els dos fenòmens interactuen alhora com a causa i efecte. Un fet concordant amb els anteriors ha estat l'augment de les expulsions d'estrangers. De tota manera, un factor sovint esmentat, que ha estat la disminució de la població migrant, aporta poc a l'explicació del descens, atès que, tot i disminuir la proporció de presos estrangers, hi ha també una reducció remarcable de la població de nacionalitat espanyola. Més important és la disminució del nombre de preventius, que afecta tant la població estrangera com l'espanyola.

## 5.2. L'explicació de la diferència

A la Taula 3 s'hi pot veure l'evolució de la població penitenciària a Catalunya i a la resta de l'Estat de 2003 a 2014. Es pot comprovar que es manté la diferència, que arriba al seu punt màxim l'any 2009 (26,1). A partir de 2010 la disminució de la població és més forta a la resta de l'Estat que a les presons catalanes. A l'octubre de 2015 la diferència és de 20,5 punts (117,3 a Catalunya i 137,8 a les presons gestionades pel Govern de l'Estat).

Taula 3: Evolució de la població penitenciària a Catalunya i a la resta de l'Estat

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya	110,6	118,8	118,7	125,7	130,3	136,5	140,8	140,7	139,9	133,5	129,7	123,0
Resta de l'Estat	131,2	139,6	142,0	146,4	152,3	163,6	166,9	162,0	147,8	147,8	144,0	141,2

Font: Descriptors estadístics del Departament de Justícia<sup>23</sup>

la penalitat, en les explicacions de caràcter econòmic, relacionades amb l'impacte de la "Gran Recessió".

22. L'any 2011 el nombre de funcionaris era de 5.050, dada que va baixar fins a 4.677 l'any 2014. Font: *Descriptors estadístics de serveis penitenciaris i rehabilitació*, Departament de Justícia.

23. Les dades publicades pel Departament de Justícia concorden amb les del Ministeri de l'Interior, però no amb les del Consell d'Europa, on consta una taxa de 132,5 a Catalunya i de 143,6 al conjunt de l'Estat (145,7 al territori espanyol administrat pel Govern de l'Estat), amb dades referides a 1 de gener de 2014. La desviació és conseqüència d'un error de càlcul en la taxa de població penitenciària de Catalunya per habitant que aporta el Consell d'Europa.

Com ja s'ha indicat, no hem d'esperar que la taxa de població penitenciària reflecteixi el nivell de delinqüència d'un país. Amb tot, pot sorprendre una diferència tan remarcable de les dades de Catalunya respecte a les de la resta de l'Estat si observem que les xifres de criminalitat, mesurada segons dades oficials extretes de denúncies, són sempre superiors a Catalunya (70,7 delictes per 1.000 habitants l'any 2014; al conjunt d'Espanya era de 44,7). Al llarg dels anys la criminalitat evoluciona de manera paral·lela en tots dos àmbits geogràfics,<sup>24</sup> com ho fa també la població penitenciària, prenent com a referència les basades en denúncies, perquè pel que fa a dades no oficials no hi ha instruments que permetin fer una comparació interanual.

A banda del problema de la fiabilitat de les dades policials quan no poden ser contrastades amb altres mitjans de mesura de la delinqüència, les causes que aquesta sigui més elevada a Catalunya les podem trobar en l'important pes que té l'element metropolità, com mostra que la taxa de victimització a Barcelona arriba a ser el doble de la de territoris menys urbanitzats. Un instrument de mesura més fiable són les enquestes de victimització, però si a Catalunya hi ha una eina consolidada que permet la comparació interanual, l'enquesta de seguretat pública que realitza el Departament d'Interior, per al conjunt de l'Estat les úniques dades no oficials que podrien tenir-se en compte són de l'any 2005, aportades per l'enquesta europea de victimització, i de l'any 2008, derivades de l'enquesta de victimització realitzada per l'Observatori Andalus de la Delinqüència. A més de les reserves que cal tenir quant a la viabilitat de fer comparacions en aquestes condicions, els resultats no permeten establir una diferència clara: a Catalunya la taxa de victimització era d'un 16 l'any 2005, i al conjunt d'Espanya, un 9,1, i l'any 2008 va ser d'un 16,9 a Catalunya, i al conjunt d'Espanya, d'un 17,4.<sup>25</sup> En tot cas, el que ens interessa

---

24. Es poden veure les dades oficials de fets delictius (delictes i faltes) al conjunt d'Espanya (per 1.000 habitants), basades en denúncies, a l'Anuario Estadístico del Ministerio de l'Interior. Les dades oficials de fets delictius (delictes i faltes) a Catalunya (per 1.000 habitants), basades en denúncies, es troben als informes anuals de seguretat del Departament d'Interior de la Generalitat. En el cas de Catalunya, hi ha també les dades derivades d'enquestes de victimització, de l'Enquesta de seguretat pública del Departament d'Interior.

25. La taxa de victimització mesura el nombre de delictes patits per 100 habitants en un any. Sobre la taxa de victimització a Espanya, *vid.* E. García España *et al.*, "La evolución de la delincuencia en España. Resultados de la Encuesta nacional de victimización 2008", *Boletín Criminológico*, n. 116, 2009. Cal tenir en compte que en els anys posteriors a 2008 la victimització va pujar a Catalunya, i va arribar al punt més alt l'any 2009, en què superava el 20.

destacar aquí és que les dades de delinqüència reforcen la hipòtesi que hi ha una diferència substancial i per tant una singularitat en la resposta al delicte i que interessa cercar quines en són les causes, atès que aquestes no són de caràcter legal ni relacionades amb l'estructura del poder judicial, sinó que només poden relacionar-se amb l'exercici de les funcions per part dels diversos agents del sistema penal en general, inclòs el sistema penitenciari, i/o amb el context social i cultural en què les duen a terme.

Les dades estadístiques penitenciàries no ens aporten una explicació suficient sobre les causes de la diferència. Les característiques de la població reclusa són semblants als establiments penitenciaris catalans i als gestionats pel Govern espanyol. La distribució pel que fa a la situació processal ha oscil·lat durant molts anys al voltant d'un 80% de penats i d'un 20% de presos preventius, amb una disminució del nombre de preventius en els últims anys, tant en el sistema penitenciari català com en l'espanyol. A Catalunya els preventius representaven l'any 2009 el 21% de la població penitenciària, i el percentatge va baixar fins a un 14,28% l'any 2014. Més acusada encara ha estat la davallada a Espanya, on ha passat d'un 23,8% a un 13,7% en el mateix període.<sup>26</sup> Descartem així qualsevol causa relacionada amb les decisions dels jutges instructors a l'hora de resoldre les peticions de presó preventiva.

El percentatge d'estrangers és també similar i fins i tot és més elevat a Catalunya, fet remarcable atès que l'efecte esperat d'un nombre més alt de presos estrangers seria un increment de la població reclusa. La proporció d'estrangers respecte al total d'interns va augmentar fins a l'any 2011, en què va arribar al 45,8%, i ha disminuït després fins a un 43,8% l'any 2014. Al conjunt d'Espanya el percentatge d'estrangers va arribar al màxim l'any 2010 (un 35,6%) i ha baixat fins a un 31,4% l'any 2014. L'únic que pot explicar aquesta dada és la raó per la qual el descens de la població penitenciària en el període 2010-2014 ha estat més moderat a Catalunya.

---

La taxa de 9,1 a Espanya de la darrera *Enquesta europea de victimització* que s'ha realitzat, corresponent a 2004, no té en compte tots els delictes sinó els deu delictes més importants. La victimització és de les més baixes entre el grup de països europeus on es va fer l'enquesta, que va tenir com a resultat una mitjana de 14,9. *Vid.* J. J. M. Van Dijk *et al.*, *The Burden of crime in the EU*, EUCS Consortium, 2005.

26. Font: Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, del Ministerio del Interior: [www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html).

També quant a les llibertats condicionals les xifres són similars. A Catalunya el nombre de persones en llibertat condicional era molt baix en proporció al nombre de penats els primers anys del segle, fins i tot inferior al de les presons de la resta de l'Estat, i va anar augmentant progressivament fins a arribar a 1.071 l'any 2014.<sup>27</sup> El que més crida l'atenció és l'augment en el nombre de llibertats condicional concedides a partir de 2010: si l'any 2009 se'n van concedir 587, l'any 2012 van arribar a ser 1.020, dada que s'ha mantingut pràcticament igual els dos anys següents. Les xifres reflecteixen un canvi de criteri de l'Administració penitenciària catalana, d'acord amb la Circular 2/2011 i les necessitats sorgides com a conseqüència de la crisi econòmica. En tot cas, l'Administració catalana i l'espanyola no mostren una actitud essencialment diferent en aquest punt, i totes dues segueixen criteris restrictius si ho comparem amb el que és habitual en altres països europeus, en els quals, amb una legislació semblant sobre llibertat condicional, les xifres de persones en llibertat condicional són molt més elevades.<sup>28</sup>

La diferència més remarcable que pot influir sobre la població penitenciària total la trobem en les tipologies delictives de les condemnes. A les presons catalanes un 42,6% de penats han estat condemnats per delictes patrimonials o econòmics, mentre que a les presons de la resta de l'Estat els penats per aquests delictes són el 36,9%. La diferència és en sentit invers en les persones que compleixen condemnes per delictes contra la salut pública, que representen un 19,1% dels penats en el sistema penitenciari català i un 24,5% dels de les presons de la resta de l'Estat.<sup>29</sup> Els percentatges pel que fa als delictes violents i a

---

27. La xifra representa gairebé el doble en termes absoluts que la dels anys 2003 i 2004 (542). Font: Departament de Justícia, *Descriptors estadístics...* La taxa de persones en llibertat condicional ha estat, tant a Espanya com a Catalunya, molt baixa en una comparació amb altres països europeus. La diferència ha arribat al punt que si aquí hi havia al voltant d'un 10% d'alliberats en proporció a la població de penats, als països escandinaus es troba al voltant del 100%, fet que contribueix a explicar que aquests països tinguin les poblacions penitenciàries més baixes d'Europa (i pràcticament del món), tot i tenir taxes de criminalitat superiors a les d'Espanya i Catalunya.

28. Aquest fet pot explicar, per exemple, que els països escandinaus i Finlàndia siguin els que tenen una població penitenciària més baixa. La diferència amb el nostre sistema és molt acusada. Si el nombre de persones en llibertat condicional es troba en aquests països al voltant d'un 100% respecte al de presos, tant a Catalunya com a Espanya el percentatge ha anat oscil·lant entre un 10 i un 20%. *Vid.* Tamarit, "Sistema de sanciones y...", 2007.

29. Dades referides a 2015 elaborades a partir de les publicades pel Ministeri de l'Interior (web de la Secretaria d'Estat d'Institucions Penitenciàries, cit.). Les dades mantenen la tendència d'anys anteriors: l'any 2013 els penats per delictes patrimonials eren un 43,1% a Catalunya i un 36,4% a la resta de l'Estat, i els penats per delictes contra la salut pú-

la resta d'infraccions penals són similars en tots dos sistemes. Si tenim en compte les penes mínimes més elevades previstes al Codi penal per als delictes de tràfic de drogues, en comparació amb les dels delictes patrimonials més comuns (furts i robatoris), hi ha motius raonables per pensar que la diferència entre els dos territoris reflecteix en certa mesura una diferència en l'estructura de la delinqüència que arriba al sistema penitenciari. Ho confirma el fet que a partir de la reforma del CP de 2010, que permet als tribunals imposar una pena més reduïda pels delictes de tràfic de drogues (art. 368.2), disminueix més la població penitenciària al territori gestionat pel Ministeri de l'Interior que a Catalunya.

D'altra banda, una diferència remarcable entre el sistema penitenciari català i el de la resta de l'Estat es troba en la gestió de la progressió a tercer grau. A Catalunya el percentatge de penats classificats en tercer grau havia estat gairebé el doble: un 25,4% en lloc d'un 13,7% a les presons gestionades pel Ministeri de l'Interior l'any 1999. Aquest fet evidencia un model diferent de gestió, caracteritzat per una opció per afavorir una transició més gradual a la llibertat per part de l'Administració catalana, però no té relació amb la població penitenciària, atès que els interns en tercer grau estan inclosos en el còmput d'interns penats. En els darrers anys hi ha hagut una aproximació de les dades catalana i espanyola. La proporció d'interns en tercer grau sobre el total de classificats s'ha mantingut estable a Catalunya, baixant fins a un 22% l'any 2014, mentre que al conjunt de l'Estat ha augmentat fins a un 17%. En tot cas, això reforçaria la hipòtesi d'una actitud menys punitiva per part de l'Administració catalana, en el sentit que no només hi ha menys presos sinó que les persones empresonades gaudeixen en una major part d'un règim de compliment en semilibertat.

Al marge de les dades penitenciàries, una comparació de les dades de les persones condemnades no permet apreciar diferències en les xifres de Catalunya respecte a les de l'Estat. El nombre de persones condemnades ha augmentat més del doble entre els anys 2000 i 2014, tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat; aquest darrer any va arribar a una taxa de 444 per 100.000 habitants a Catalunya, mentre

---

blica, un 20,6% i un 26,8% respectivament; l'any 2014 els patrimonials eren un 42,9% a Catalunya i un 36,4% a la resta de l'Estat, i els de salut pública, el 18,2% i el 25,7% respectivament.

que la del conjunt d'Espanya és de 470.<sup>30</sup> En tot cas, l'increment va ser sostingut fins a l'any 2009 i després, a partir de 2012, el nombre de condemnats a Catalunya ha disminuït, i a partir de 2013 al conjunt d'Espanya. Les diferències són poc acusades, però en tot cas concorden amb l'evolució de la població penitenciària.

L'observació de les penes de presó imposades pels tribunals ens permet afinar una mica més l'anàlisi. A Catalunya la taxa de persones sobre les qui es va dictar una sentència de presó va ser l'any 2014 de 329,8 per 100.000 habitants, lleugerament inferior a la del conjunt de l'Estat, de 337,6.<sup>31</sup> La disminució que s'observava en els darrers anys en el nombre de condemnats no es produeix en el de condemnats a penes de presó. En tot cas, la diferència entre la taxa catalana i l'espanyola és massa petita per explicar la diferència de població penitenciària, i per tant caldria buscar-la en el nombre d'altres als centres penitenciaris, tenint en compte que l'empresonament efectiu depèn del fet que no s'hagi apreciat una suspensió de l'execució de la pena o una substitució de la presó per una pena alternativa, o del temps de permanència. D'acord amb dades del Consell d'Europa, la ràtio d'entrades és de 95 per 100.000 habitants a Catalunya i de 96,6 a les presons espanyoles gestionades per l'Estat. Segons dades de l'Administració catalana, el nombre d'altres a Catalunya va ser l'any 2014 de 6.047 interns.<sup>32</sup> El temps d'estada dels interns a les presons catalanes és, segons fonts del Consell d'Europa, de 17,9 mesos, lleugerament inferior al de les presons sota l'Administració de l'Estat, que arriba a 19,2<sup>33</sup> de 997 dies.<sup>34</sup> Aquí hi ha una concordança amb la

---

30. A Catalunya el nombre de persones condemnades va passar de 15.167 l'any 2000 a 32.840 l'any 2014. En el mateix període, la xifra va passar de 98.500 a 218.827 al conjunt de l'Estat. Font: Institut Nacional d'Estadística, [www.ine.es](http://www.ine.es). Les dades fan referència al nombre de persones condemnades a alguna pena, incloses les privatives de llibertat i les penes d'una altra naturalesa.

31. Font: INE. Les xifres absolutes són: 24.378 a Catalunya i 156.799 al conjunt de l'Estat.

32. Font: *Descriptors estadístics*. Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya. Això representa una quarta part de les condemnes de presó dictades pels tribunals. El nombre d'altres va incrementar-se fins a l'any 2012, en què va arribar a 7.267, i després ha disminuït. El nombre de baixes ha estat inferior al d'altres fins a l'any 2014, en què hi ha hagut més baixes (6.079). No disposem de dades referides al sistema espanyol.

33. Aebi i Delgrande, *Council of Europe...*, 2013; dades referides a 2012.

34. Si es miren les penes que estan complint els presos, a Catalunya predominen les penes més altes: un 52% extingeix penes de més de 10 anys (un 47% a Espanya), mentre que un 21,6 compleix penes de menys de tres anys (un 28,7% a la resta de l'Estat). Això permet suposar que a les presons gestionades pel Ministeri de l'Interior el nombre de presos

població penitenciària, i es confirma que si hi ha menys presos a les presons catalanes que a les de la resta de l'Estat no és, essencialment, pel fet que hi hagi menys entrades, sinó perquè el temps d'estada en presó és inferior.

**Taula 4: Mitjana de dies d'estada a presó de la població penitenciària catalana l'últim dia de cada any**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total empresonats</b>	<b>911,6</b>	<b>916,8</b>	<b>930,7</b>	<b>941,7</b>	<b>996,9</b>
Preventius	289,8	272,2	275,4	302,6	295,4
Penats	1.070,0	1.079,3	1.083,6	1.071,2	1.124,4
<b>Total excarcerats</b>	<b>587,6</b>	<b>473,4</b>	<b>441,6</b>	<b>387,4</b>	<b>473,5</b>
Preventius	127,3	125,5	145,4	126,1	95,2
Penats	908,4	756,1	615,8	542,4	657,6

Font: *Descriptors estadístics*. Departament de Justícia

En tot cas, l'anàlisi cal completar-la amb una visió retrospectiva que ens permeti entendre les raons per les quals a Catalunya hi ha menys condemnes tot i haver-se denunciat més delictes. Les dades de la memòria de la Fiscalia General de l'Estat permeten comparar el nombre de diligències incoades, el nombre de qualificacions (casos respecte als quals el Ministeri Fiscal ha qualificat els fets investigats i ha formalitzat una acusació) i el nombre de sentències penals.<sup>35</sup> A la Taula 5 es poden veure les xifres absolutes referides a Catalunya i a Espanya, així com les taxes per 1.000 habitants, la qual cosa permet descobrir que hi ha una diferència inicial en les diligències penals incoades. A Catalunya les denúncies tenen menys probabilitat de convertir-se en processos penals que al conjunt de l'Estat, però aquesta diferència no afecta després les condemnes, car la taxa catalana de qualificacions no presenta desviació respecte a l'espanyola, i per tant la menor taxa de condemna cal considerar-la o bé insignificant o l'hem d'atribuir a la decisió dels jutges o tribunals sentenciadors.

---

que compleix penes de menys durada seria prou alt, en termes relatius, per compensar el temps d'estada més llarg dels interns a les presons catalanes.

35. Les dades són de 2013, publicades a la memòria de la Fiscalia General de l'Estat, URL: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA\\_SITE/](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA_SITE/) [Consulta: 28-01-2016].

**Taula 5: Nombre de diligències prèvies incoades, qualificacions, sentències penals, persones condemnades i persones a qui s'ha dictat pena de presó i taxa per 1.000 habitants**

	DP	DP/h	Qual.	Q/h.	Sent.	S/h.	Cond.	C/h	Presó	P/h
Catalunya	553.887	73,3	52.916	7	36.572	4,8	32.840	4,44	24.378	3,29
Espanya	3.540.953	75,1	312.311	6,6	231.849	4,9	218.827	4,7	156.799	3,37

Elaboració pròpia. Font: Memòria de la Fiscalia General de l'Estat (2014) i INE<sup>36</sup>

Una explicació de les diferències en el nombre d'altres als centres penitenciaris podem cercar-la en els criteris dels jutges i tribunals a l'hora de decidir sobre les propostes de suspensió de l'execució de les penes de presó. La suspensió ha estat normalment la via més emprada pels tribunals per evitar l'ingrés efectiu a la presó dels delinqüents primaris. El nombre de suspensions ha disminuït en els darrers anys, tant a Catalunya com a Espanya, de manera que els jutges s'han anat mostrant progressivament més restrictius. De tota manera, pot resultar sorprenent constatar que a Catalunya el tant per cent de penes de presó suspeses és més baix que al conjunt d'Espanya, un 37,5%, enfront d'un 41,6% en el període 2008-2011.<sup>37</sup> El percentatge de penes realment executades és, per tant, relativament alt a Catalunya, d'un 15,16%.

D'altra banda, no hi ha dades que permetin avalar la hipòtesi d'una diferència condicionada per criteris de caràcter gerencial. El pressupost per habitant era superior a Catalunya (63,7 vs. 49,8% al Ministeri), però al llarg del primer decenni d'aquest segle va invertir-se la tendència com a conseqüència d'un augment en la despesa del Govern de l'Estat, de manera que si a Catalunya el pressupost no ha sofert modificacions rellevants, a la resta de l'Estat va arribar a 82,6 l'any 2010, i va baixar fins a 78,8 l'any 2012.<sup>38</sup> Més significatives són encara, en aquest sentit, les dades de densitat penitenciària, calculades tenint en

36. Les dades de diligències prèvies, qualificacions i sentències són de la memòria de la Fiscalia, referides a 2013. Les dades de persones condemnades i de persones a qui s'ha dictat una pena de presó són de l'INE, referides a 2014.

37. La informació és aportada per J. Barquín i J. Luna del Castillo, "Aplicación práctica de la suspensión y la sustitución de las penas privativas de libertad: una aproximación estadística", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 10, 2013, p. 434-435, a partir de dades subministrades pel Registre de Penats el novembre de 2012. Catalunya es troba entre les comunitats autònomes amb un nombre més baix de suspensions, i s'aprecia una gran variació entre territoris, que va de Navarra, amb un 58,5%, a les Illes Balears, amb un 25,6%.

38. *Vid.* [www.ine.es/](http://www.ine.es/) [Consulta: 20 de novembre de 2015].



compte el nombre de presos sobre cada cent places disponibles, que és d'un 82,8 a Catalunya i d'un 84,5 a la resta de l'Estat. La diferència és molt minsa, però pocs anys enrere era molt més acusada i les presons de la resta de l'Estat es trobaven entre els països amb superpoblació penitenciària, no així les de Catalunya, situades a prop de la mitjana europea.<sup>39</sup> Si tenim en compte que la superpoblació pot portar els decisors a mitigar el rigor punitiu o a afavorir les excarceracions, aquest fet no només no permet explicar la diferència entre els dos sistemes penitenciaris sinó que més aviat subratlla el seu valor qualitatiu.

Sovint s'ha destacat el fet que l'Administració de la Generalitat ha fet un esforç més gran en la dotació de mitjans relacionats amb l'execució de les penes de compliment a la comunitat, com els treballs en benefici de la comunitat o les regles de conducta imposades en cas de suspensió de l'execució de la pena. Les dades sobre personal dedicat a l'execució d'aquestes penes i de mesures penals publicades pel Consell d'Europa així ho avalen: a Catalunya la taxa d'empleats públics és d'un 5,4, mentre que al territori gestionat pel Ministeri de l'Interior és d'un 1,3, molt més lluny, encara, de la mitjana europea, situada en 9,8. Tanmateix, hi ha una relació inversa amb les dades sobre les persones sotmeses a penes i mesures no privatives de llibertat, que eren més al territori espanyol sota l'administració del Ministeri de l'Interior que a Catalunya, amb una taxa de 195,5 i 122,5 respectivament.<sup>40</sup> Aquesta diferència no està condicionada per decisions de les administracions responsables de l'execució, si tenim en compte que és un reflex de la diferència existent en el nombre de demandes que arriben al sistema d'execució, és a dir, de les condemes imposades pels tribunals, on la diferència entre Catalunya i la resta de l'Estat encara és més gran.<sup>41</sup> Si totes les dades són un reflex

39. Les dades són del Consell d'Europa. *Vid.* Aebi i Delgrande, *Council of Europe...*, 2013. A les presons gestionades pel Govern de l'Estat l'any 2009 la densitat era de 153, i apareixia a l'estadística del Consell d'Europa entre els països que superaven amb escreix la mitjana europea (98,4).

40. *Vid.* *Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE II (2014)*: <http://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/> [Consulta: 26-11-2015]. Les dades publicades pel Consell d'Europa, basades en la informació aportada pels estats, són: 76.444 persones sotmeses a penes i mesures no privatives de llibertat a Espanya (territori administrat pel Govern de l'Estat) i 9.254 a Catalunya, la qual cosa representa un 195,5 i un 122,5 per 100.000 habitants, respectivament. Les dades són del 31 de desembre de 2013, i la major part corresponen a persones condemnades a treballs en benefici de la comunitat.

41. En números absoluts, serien 144.479 demandes al conjunt de l'Estat i 11.296 a Catalunya, que representarien 311 i 152 per 100.000 habitants, respectivament. La dada catalana és del Departament de Justícia (*Descriptors estadístics...*), i l'espanyola, de l'anuari estadís-

fidel de la realitat, el fet evident és que la menor severitat en l'ús de la pena de presó a Catalunya no s'explica per una tendència a fer més ús de penes no privatives de llibertat, sinó que és un element més d'una menor intervenció punitiva.

Com a conclusió, no podem aportar una explicació clara, amb les dades disponibles, sobre l'existència d'una possible singularitat catalana en termes que permetin definir, no ja un sistema penitenciari diferenciat en el dret aplicat (*law in action*), que en certa mesura hi és, sinó una política criminal pròpia. La Generalitat de Catalunya, en l'exercici de la seva competència executiva, ha desenvolupat i aplicat en general criteris poc diferenciats respecte als de l'Administració de l'Estat. Són pocs els exemples en què s'han adoptat criteris diferents, el més rellevant dels quals és una inclinació més acusada a facilitar la progressió a tercer grau. Hi ha diferències més clares en les decisions dels diferents òrgans jurisdiccionals que entre l'actuació de les dues administracions penitenciàries. Més enllà d'aquests exemples, hi ha indicis d'una actitud menys punitiva i/o menys intervencionista per part dels actors del sistema penal que operen a Catalunya. De tota manera, les dades oficials i les que fins ara ha pogut aportar la recerca criminològica no permeten identificar una causa que expliqui per què a Catalunya la població penitenciària és inferior a la resta de l'Estat. Més aviat aquest fet és resultat d'una agregació de diversos factors, cadascun dels quals té un poder explicatiu discret per si sol. A Catalunya hi ha menys presos perquè hi ha menys empresonaments i, sobretot, perquè els interns passen menys temps a la presó. No hi ha cap prova que això sigui degut al fet que els jutges i altres actors amb capacitat de decisió tinguin més confiança en les penes alternatives a la presó o tendeixin en major mesura a evitar l'execució d'aquesta pena, atès que el menor nombre de persones empresonades correspon a un menor nombre de condemnes penals i a certes diferències en el tipus de delinqüència que arriba al sistema penitenciari. Una recomanació per a la futura recerca criminològica és fer un estudi de processos i sentències judicials que permeti esbrinar les causes d'aquest fet, que no poden explicar-se amb les meres dades policials i judicials.

---

tic del Ministeri de l'Interior (2014). Totes dues estan referides a l'any 2014 i inclouen tres conceptes: penes de treballs en benefici de la comunitat, regles de conducta imposades en casos de suspensió o substitució de la pena i mesures de seguretat.

## Bibliografia

- Aebi, M. F.; Delgrande, N. *Council of Europe Annual Penal Statistics SPACE I: Survey 2011*. Estrasburg: Council of Europe / University of Lausanne, 2013. URL: [http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE1\\_2011\\_English.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE1_2011_English.pdf) [Consulta: 27-01-2016].
- Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2014*. Madrid: Ministerio del Interior, 2014. URL: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/anuario-estadistico-de-2014> [Consulta: 28-01-2016].
- Barceló Serramalera, M. "La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010.
- Barquín Sanz, J.; Luna del Castillo J. "Aplicación práctica de la suspensión y la sustitución de las penas privativas de libertad: una aproximación estadística". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 10, 2013.
- Bernadí Gil, X. "La doctrina de la Sentència 31/2010 sobre les competències executives (*sostenella e no emmendalla*)". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010.
- Brandariz García, J. A. "La evolución del sistema penitenciario español, 1995-2014: transformaciones de la penalidad y modificación de la realidad". *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 9, 2015, p. 1-31.
- CEJFE, *La libertad condicional en Cataluña*. Barcelona: CEJFE, 2012. URL: [http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/241423/sc109614\\_libertad\\_condicional\\_cast.pdf?sequence=1](http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/241423/sc109614_libertad_condicional_cast.pdf?sequence=1) [Consulta: 28-01-2016].
- Corretja Torrens, M. "Els efectes de la sentència sobre la definició estatutària de les competències: la 'devaluació' jurídica dels Estatuts d'autonomia". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de 2006, 2010.
- Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya. "Instruccions i circulars". URL: [http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio\\_i\\_serveis\\_penitenciaris/serveis\\_penitenciaris/instruccions\\_i\\_circulars/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/serveis_penitenciaris/instruccions_i_circulars/) [Consulta: 28-01-2016]  
[http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio\\_i\\_serveis\\_penitenciaris/serveis\\_penitenciaris/instruccions\\_i\\_circulars/instruccions/](http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/reinsercio_i_serveis_penitenciaris/serveis_penitenciaris/instruccions_i_circulars/instruccions/).
- Descriptors estadístics dels serveis penitenciaris*. URL: [http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques\\_serveis\\_penitenciaris/](http://www.gencat.cat/justicia/estadistiques_serveis_penitenciaris/) [Consulta: 28-01-2016].
- Díaz Villavicencio, G. J.; Zumbazuñiga, M. F.; Didonet, S.; Cahen, P. M. "A comparative analysis of penitentiary management systems in Chile, Spain and the United Kingdom". *Espacios*, v. 36 (1), 2015.
- Enquesta de seguretat pública del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya. URL: [http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/20150216\\_Enquesta-de-Seguretat-Publica-a-Catalunya](http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/20150216_Enquesta-de-Seguretat-Publica-a-Catalunya) [Consulta: 28-01-2016].

- Fiscalia General de l'Estat. URL: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA\\_SITE/](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA_SITE/) [Consulta: 28-01-2016].
- García España, E., et al. "La evolución de la delincuencia en España. Resultados de la Encuesta nacional de victimización 2008". *Boletín Criminológico*, núm. 116, 2009.
- Institut Nacional d'Estadística. URL: [www.ine.es/](http://www.ine.es/) [Consulta: 28-01-2016].
- Juanatey Dolado, C. *Manual de Derecho penitenciario*. Madrid: Iustel, 2011.
- Mathews, R. "The Myth of Punitiveness". *Theoretical Criminology*, 9(2), 2005, p. 175-201.
- Moreno Rebato, M. "Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico". *Revista de Administración Pública*, n. 147, 1998, p. 159-200.
- Ricciardelli, Rose; Crichton, Hayley; Adams, Lisa. "Conditions of Canadian confinement". *Sociology of Crime and Deviance*, v. 19, 2014, p. 95-120.
- Robert, L. "Regulating Prison Life: A Case Study of the Inmate Disciplinary System", a Claes et al. (eds.), *Facing the Limits of the Law*. Berlín Heidelberg: Springer-Verlag, 2009, p. 126-141.
- Secretaria d'Institucions Penitenciàries del Ministeri de l'Interior. URL: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/documentos/estadisticas.html> [Consulta: 28-01-2016]
- Stolz, B. A. "The Growth of Federal Criminal Justice Policy Making: The Role of U.S. Civil Rights Legislation". *Criminal Justice Policy Review*, v. 26 (5), 2015, p. 463-487.
- Tamarit Sumalla, J. M. "Sistema de sanciones y política criminal. Un estudio de Derecho comparado europeo". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2007.
- Tamarit, Josep; García, Ramón; Sapena, Francisco; Rodríguez, M. José. *Curso de Derecho penitenciario*. València: Tirant lo Blanch, 2004.
- US Bureau of Statistics. URL: <http://www.bjs.gov> [Consulta: 28-01-2016].
- Van Dijk et al. *The Burden of crime in the EU*. EUICS Consortium, 2005.

## RESUM

Catalunya té atribuïda per l'Estatut d'autonomia la competència executiva en matèria penitenciària. Aquest fet, singular a l'Estat espanyol i amb pocs exemples anàlegs en altres països, ha plantejat, des del punt de vista jurídic, el problema de delimitar l'abast de la competència en relació amb la competència exclusiva de l'Estat sobre la legislació penal, processal i penitenciària. D'altra banda, aquesta singularitat esperona l'anàlisi de la relació que pot tenir amb les diferències reals entre el sistema penitenciari català i el de les presons espanyoles administrades per l'Estat, de les quals és una mostra la menor població penitenciària a Catalunya. Com a conclusió, l'estudi mostra que aquesta diferència no pot atribuir-se essencialment a una singularitat en l'exercici de la competència penitenciària, i que les dades oficials existents no permeten provar fins a quin punt els diversos actors del sistema penal podrien estar reflectint actituds menys punitives de la societat catalana respecte a l'espanyola.

**Paraules clau:** execució penal; penes; sistema penal; sistema penitenciari; dret penitenciari.

## RESUMEN

Cataluña tiene atribuida por el Estatuto de autonomía la competencia ejecutiva en materia penitenciaria. Este hecho, singular en todo el Estado español y con pocos ejemplos análogos en otros países, ha planteado, desde el punto jurídico, el problema de delimitar la competencia en relación con la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación penal, procesal y penitenciaria. Por otra parte, esta singularidad incita al análisis de su posible relación con las diferencias reales entre el sistema penitenciario catalán y el de las prisiones españolas administradas por el Estado, una muestra de las cuales es la menor población penitenciaria en Cataluña. Como conclusión, el estudio muestra que esta diferencia no puede atribuirse esencialmente a una singularidad en el ejercicio de la competencia penitenciaria, y que los datos oficiales existentes no permiten probar hasta qué punto los diversos actores del sistema penal podrían estar reflejando actitudes menos punitivas de la sociedad catalana respecto de la española.

**Palabras clave:** ejecución penal; penas; sistema penal; sistema penitenciario; derecho penitenciario.

## ABSTRACT

The Statute of autonomy for Catalonia has given to the Autonomous Community the executive power in penitentiary affairs. This fact, unique in Spain and with few equivalent counterparts in other countries, has raised from the legal point of view the need to draw a divide between this power and the State's exclusive power on criminal, procedural and penitentiary law. Moreover, this uniqueness encourages analysis to test to what extent this autonomous power can explain the real differences between the Catalan prison system and the Spanish prisons administered by the State. The smaller prison population in Catalonia is an indicator of such a difference. By way of conclusion, the study reveals that such a difference cannot be primarily attributed to a singularity in the exercise of the power in prison affairs, and that the penitentiary official data available do not establish that decisions taken by the various actors in the criminal justice system are a sign of any less punitive attitudes in Catalonia.

**Keywords:** criminal enforcement; penalties; penal system; penitentiary system; penitentiary law.