

De los controles disciplinarios a los controles securitarios



Pedro Oliver Olmo
M.^a Carmen Cubero Izquierdo
(coords.)



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

**De los controles disciplinarios a los controles securitarios.
Actas del II Congreso Internacional sobre la Historia de
la Prisión y las Instituciones Punitivas**

**De los controles disciplinarios a los controles
securitarios. Actas del II Congreso Internacional sobre
la Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas**

Pedro Oliver Olmo
M^a Carmen Cubero Izquierdo
(Coords.)



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2020

© de los textos: sus autores

© de las imágenes: sus autores

© de la edición: Universidad de Castilla-La Mancha

Edita: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha con la colaboración del Grupo de Estudios de Historia de la Prisión y de las Instituciones Punitivas.

Colección JORNADAS Y CONGRESOS, n.º 25

El procedimiento de selección de originales se ajusta a los criterios específicos del campo 10 de la CNEAI para los sexenios de investigación, en el que se indica que la admisión de los trabajos publicados para las actas de congresos deben responder a criterios de calidad equiparables a los exigidos por las revistas científicas.

 Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Foto de cubierta: Prisioneros republicanos arreglando una carretera San Pedro de Cardeña, Burgos. 1938, Delespro. Recuperado de Biblioteca Digital Hispánica <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000227116&page=43>, CC-BY-NC-SA

ISBN: 978-84-9044-398-9

DOI: http://doi.org/10.18239/jornadas_2020.25.00

Esta obra forma parte de un proyecto de investigación de ámbito estatal que financia el MINECO, con el título “Del control disciplinario al control securitario en la España contemporánea” (referencia HAR2016-75098-R).

Apoya económicamente la edición: Facultad de Relaciones Laborales y RRHH (Campus de Albacete).



Composición: Compobell

Hecho en España (U.E.) – Made in Spain (E.U.)



Esta obra se encuentra bajo una licencia internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley. Puede Vd. acceder al texto completo de la licencia en este enlace: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Índice

PRÓLOGO. <i>Pedro Oliver Olmo</i>	11
CONFERENCIA INAUGURAL. Un mar de luto. Represalias, control y represión de las mujeres en la dictadura franquista. <i>Pura Sánchez</i>	17
PARTE I. INSTITUCIONES PUNITIVAS DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN.....	33
Presentación. <i>Pedro Oliver Olmo</i>	35
Los graffiti carcelarios de la Edad Media y Moderna en la provincia de Ciudad Real: un estudio comparado. <i>Víctor Manuel López-Menchero Bendicho, Miguel Ángel Hervás Herrera, James Bart Mcleod, Jeffrey P. Du Vernay, Herbert D. G. Maschner, Manuel Retuerce Velasco, Honorio Javier Álvarez García y Diego Lucendo</i>	37
La Inquisición Española: Institución punitiva. <i>Hayet Belhmaied</i>	55
Ley, Orden y Castigo. El sistema punitivo de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte en el Madrid del Antiguo Régimen. <i>Francisco Javier Cubo Machado</i>	69
Las medidas represivas contra vagos y pobres como mecanismo de garantía del orden público en España durante la Edad Moderna. <i>José Enrique Anguita Osuna y Álvaro Alzina Lozano</i>	83
El Hospicio como disciplina del pobre en la España Moderna: entre la “Misericordia” y la Penalidad*. <i>Victoria López Barahona y Alberto Morán Corte</i>	97
La Cárcel Real de Sanlúcar de Barrameda: una carga insoportable para un cabildo municipal del Antiguo Régimen (1710-1820). <i>Salvador Daza Palacios</i>	113
To hold until satisfaction”. Imprisonment for debt and carceral discipline in eighteenth century England. <i>John Levin</i>	129

PARTE II. PRISIÓN E INSTITUCIONES PUNITIVAS EN LOS ESTADOS LIBERALES	139
Presentación. <i>Ángel Organero Merino y Pedro Oliver Olmo</i>	141
Sistema penal no Liberalismo português: Discurso e prácticas (1867-1913). <i>Maria João Vaz</i>	145
Tiempo de aflicción: penas largas y penas muy largas en la prisión liberal. <i>Luis Gargallo Vaamonde y Pedro Oliver Olmo</i>	159
“Felicitaciones de la Sociedad de prisiones de París”. El encierro indígena en Perú antes/después del Código penal de 1924. <i>Jessica Ayre</i>	189
La Colonia Penitenciaria en Ceuta (1889-1910) como tránsito del Sistema Disciplinario al Progresivo. La implicación de la burguesía del siglo XX. <i>Antonio Carmona Portillo</i>	203
El establecimiento penal de Ocaña: de prisión a reformatorio de adultos. Motivaciones para la reconversión y legislación aplicada. <i>Ángel Organero Merino</i>	219
The minor detainees in the House of Supervised Education of the Prisons of Fresnes, 1929-1958. <i>Jean-Lucien Sanchez</i>	235
PARTE III. PRISIÓN E INSTITUCIONES PUNITIVAS DURANTE EL FRANQUISMO	253
Presentación. Nuevas aportaciones de una historiografía aún demasiado cerrada. <i>Fernando Mendiola Gonzalo y Juan Carlos García-Funes</i>	255
Los Comités Madrileños como centros punitivos durante el otoño invierno de 1936. <i>Fernando Jiménez Herrera</i>	259
El adoctrinamiento de los reclusos durante la Guerra Civil y Posguerra inicial. La Prisión Provincial de Córdoba. <i>Francisco Navarro López</i>	273
El Sistema Penitenciario Español en la posguerra. Un balance historiográfico. <i>Juan Luis Castanedo Álvarez</i>	289
El Batallón disciplinario de trabajadores número 12, 1940-1942. Un estudio de caso. <i>Josep Màrius Climent</i>	303
Trabajos forzados en el franquismo o la pena como negocio. El caso de “Ponte Mourulle” (1942-1945). <i>Prof. Dr. Uxío-Breogán Diéguez Cequiel y Prof. Dra. Sara Carou García</i>	321
Miranda de Ebro, campo de refugiados Aliados y del Eje: 1940-1947. Un enfoque transnacional. <i>Concepción Pallarés Moraño</i>	337
Memoria de un carabinero que perdió la vida en Gúsen. <i>Alicia Duñaiturria Laguarda</i>	351
PARTE IV. LAS PRISIONES DE FINALES DEL SIGLO XX E INICIOS DEL XXI	363
Presentación. <i>César Lorenzo Rubio, Eduardo Parra Iñesta, Débora Ávila Cantos, Sergio García García e Ignacio Mendiola Gonzalo</i>	365
El Tratamiento Penitenciario como mecanismo de disciplina carcelaria. Hacia la superación del modelo autoritario de rehabilitación. <i>Puerto Solar Calvo y Pedro Lacal Cuenca</i>	371
Transformaciones en las formas de ejercicio del poder penal en España en el siglo XXI: el caso de los Módulos de Respeto. <i>Ana Ballesteros Pena</i>	381
Sobre una pena infame: la Prisión Permanente Revisable. Y su extensión a aquellas de larga duración. <i>Paz Francés Lecumberri</i>	397

¿Tiene España un problema de sobrepoblación penitenciaria?. <i>Cristina Rodríguez Yagüe</i>	413
Consideraciones conceptuales en la comparación histórica de las tasas de encarcelamiento. <i>Ignacio González Sánchez</i>	429
El personal funcionario de Instituciones Penitenciarias. Tramas de sentido en torno a la prisión. <i>Denís Losada Varela</i>	439
La práctica de la tortura en España durante la Transición y los Gobiernos Democráticos: una visión de conjunto. <i>Eduardo Parra Iñesta</i>	449
Securitización humanitaria: usos y abusos de la ayuda internacional al servicio del control y las prácticas securitarias. <i>Alejandro Pozo Marín</i>	465
Mecanismos de Control Social y Tratamiento Punitivo en los programas socioeducativos de lucha contra la pobreza. <i>Juan Ramón Rodríguez Fernández</i>	479
Gubernamentalidad liberal, gestión securitaria y sistema punitivo. <i>Mario Domínguez Sánchez-Pinilla y David J. Domínguez González</i>	495
PARTE V. GÉNERO Y PUNICIÓN.....	507
Presentación. <i>Ana Isabel Simón Alegre y Fernando Hernández Holgado</i>	509
El Patronato de Protección a la Mujer: Centros de encierro y control moral para las mujeres caídas. <i>Carmen Guillén Lorente</i>	513
Educadas y apartadas del vicio: el Patronato de Protección a la Mujer de Sevilla en los inicios del franquismo. <i>Ana-Maria Montero-Pedreira</i>	527
Procesos contra la pornografía. La construcción del control sobre el erotismo en España: 1880-1936. <i>M^a Carmen Cubero Izquierdo</i>	541
Represión penal de las mujeres de Bizkaia: Prisión Provincial de Bilbao y Chalet Orue (1937-1942). <i>Mónica Calvo Ortiz</i>	555
<i>Malas entre las malas</i> . Un análisis antropológico a las violencias, medicalizaciones y controles hacia las mujeres consumidoras de drogas entre rejas. <i>Guadalupe Moreno Vicente</i>	573
Soldados que fueron presos, Cuba 1898: Arquetipo viril, ciudadanía y violencia. <i>Ana I. Simón-Alegre</i>	587
PARTE VI. IDENTIDADES, POLÍTICA Y RESISTENCIA EN PRISIÓN.....	599
Presentación. <i>Paz Francés Lecumberri y Manuel Maroto Calatayud</i>	601
Comparezco con todo respeto en busca de justicia no de clemencia. Las cartas de quejas de los reclusos en las cárceles franquistas ante la Administración de justicia. <i>M^a Dolores Madrid Cruz</i>	605
El Ejercicio Peticionario de presos durante el Segundo Reinado Brasileño (Pernambuco/Rio Grande do Sul). <i>Tiago da Silva Cesar</i>	621
Isolation, Control and Resistance: Political inmates in the Shlissel'burg fortress, 1884-1906. <i>Dr Sarah J. Young</i>	635
Repertorios de la acción colectiva en las cárceles de Colombia, 1990-2005. <i>Miriam Fajardo Gustin</i>	649
Dictadura y represión en Cuba: Violencia política y políticas de la violencia durante la Insurrección, 1952-1959. <i>Manuel Ramírez Chicharro</i>	663

Presas políticas y consolidación del franquismo en tiempos de postguerra: el caso de la Modelo de Barcelona. <i>Carlota Sànchez Vidal</i>	675
Unimaginable Criminals: The disappearance of “Political Prisoners” in Spain and the West after 1945. <i>Lucia Herrmann</i>	689
Desplegarse para una acción eficaz de lucha contra la tortura en el mundo: la red SOS-Tortura de la OMCT (1985-2010). <i>Pere Solà Gussinyer</i>	701
PARTE VII. CULTURAS Y PRÁCTICAS PUNITIVAS Y DE CONTROL EN LA LARGA DURACIÓN	721
Presentación. <i>Cristina de Pedro Álvarez y Daniel Oviedo Silva</i>	723
Un acercamiento al estudio histórico de la Cárcel Municipal de Celaya como Institución de Control Social (1863-1961). <i>Lic. María de los Ángeles Arroyo Montoya</i>	725
¿Está la Justicia Penal adaptada al menor? Un análisis histórico de la Justicia Juvenil. <i>Esther Fernández Molina</i>	737
El doctor Ignacio Fernández Ortigosa y el establecimiento de los primeros Gabinetes de Antropometría Criminal en la cárcel de Belem (1894). <i>Dr. Gerardo González Ascencio</i>	747
Contra el espía enemigo. Los espacios de reclusión del Servicio de Investigación Militar Republicano durante la Guerra Civil española (1937-1939). <i>Juan Carlos Marín Sánchez</i>	757
La Reforma Penitenciaria Peronista en el extranjero: el asesoramiento de Roberto Pettinato en la construcción de la Penitenciaría del Litoral (Guayaquil, Ecuador, año 1954). <i>Jorge A. Núñez</i>	775
Al otro lado de las rejas: la construcción del discurso periodístico sobre la prisión (1881-1923) . <i>Víctor José Ortega Muñoz</i>	789

¿Tiene España un problema de sobrepoblación penitenciaria?

Cristina Rodríguez Yagüe

Universidad de Castilla-La Mancha

http://doi.org/10.18239/jornadas_2020.25.28

RESUMEN

El problema de la sobrepoblación continúa siendo uno de los mayores retos del sistema penitenciario europeo. Y también del español. Este trabajo propone un análisis de las causas de la sobrepoblación penitenciaria en España y de la efectividad, o no, que las diferentes estrategias utilizadas en España han tenido en relación a las tasas de encarcelamiento, de sobreocupación y a la consecución de unas condiciones dignas de privación de libertad, a la luz de los estándares desarrollados por el Consejo de Europa.

Palabras clave: Sobrepoblación penitenciaria; tasa de encarcelamiento; tasa de sobreocupación; condiciones de hacinamiento; estándares europeos; reformas penales.

ABSTRACT

The problem of overcrowding continues to be one of the biggest challenges for the European prison system. And also of Spanish system. This paper proposes an analysis of the causes of prison overcrowding in Spain and the effectiveness, or otherwise, of the different strategies used in Spain in relation to incarceration rates, prison density and the achievement of conditions of deprivation of liberty, in light of the standards developed by the Council of Europe.

Keywords: Prison overcrowding; prison population rate; prison density; crowded conditions; European standards, penal reforms.

INTRODUCCIÓN¹

Sin duda uno de los mayores problemas con los que se ha encontrado el sistema penitenciario europeo en las últimas décadas ha sido el de la sobrepoblación penitenciaria.

Diferentes, aunque comunes, han sido las causas que explican el inflacionismo penal que han experimentado las prisiones europeas: desde el mayor recurso al Derecho penal, cada vez más punitivo; el incremento de la dureza de la ejecución y, con ello, de la duración efectiva de las penas de prisión; la falta de efectividad de las alternativas penales; así como el avance de las penas de prisión de larga duración y la cadena perpetua que aparece, y cuyo uso se incrementa, en gran parte de los países de Europa central y del Este como un sustitutivo “natural” de la pena de muerte.

España no ha sido ajena a este proceso. Más bien al contrario. Es verdad que nuestro país no ha estado sometido a supervisión exterior por sus condiciones estructurales de sobrepoblación, como en el caso de otros países del Consejo de Europa, a través de mecanismos como las sentencias piloto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)². Pero sí el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) ha evidenciado en sucesivos informes nacionales tras su visita a diversos centros penitenciarios cómo se superaba de manera preocupante su capacidad oficial³. La situación vivida por el sistema penitenciario español durante la primera década del siglo XXI evidencia que los problemas sistémicos atribuibles a la sobrepoblación también han estado presentes durante este tiempo en las prisiones españolas, de la mano de las reformas penales que han endurecido particularmente tanto la respuesta penal como, de manera más específica, la ejecución penitenciaria.

Y es que la sobrepoblación penitenciaria incide en distintos planos referidos al cumplimiento de una pena orientada hacia la reinserción del individuo y acorde con el respeto a la dignidad humana. En primer lugar, la ausencia de unas condiciones mínimas dignas para el cumplimiento, ya por el espacio elegido, por el número de personas en el mismo, por las condiciones higiénicas y de salubridad y/o por la ausencia de actividad y tiempo fuera de la celda, puede lesionar directamente la dignidad humana y ser considerada tal situación un trato inhumano o degradante contrario al art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) o al art. 10 Constitución española (CE). En segundo lugar, las situaciones de sobrepoblación afectan a la finalidad misma del sistema penitenciario, entorpeciendo, cuando no impidiendo, el disfrute de los derechos garantizados a los internos por las legislaciones penitenciarias y, más allá, la consecución de la finalidad última asignada a la pena privativa de libertad; en el caso español, es el art. 25.2 CE el que recoge como principio informador de todo el sistema penitenciario su orientación hacia la reeducación y reinserción social del penado. Pero además opera en un tercer plano, también relacionado con la idea de rein-

- 1 Esta comunicación recoge las conclusiones del estudio: “Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos” publicado en la *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-05 (2018). Ahí puede encontrarse un análisis de los estándares europeos en esta materia, así como de las causas de la sobrepoblación en España y las diferentes estrategias utilizadas que han contribuido a la reducción de la sobreocupación a partir del 2009.
- 2 A partir de casos como *Orchowski vs. Polonia* y *Sikorski vs. Polonia*, ambos de 22 de octubre de 2009 o *Ananyev y otros vs. Rusia*, de 10 de enero de 2012, el TEDH ha utilizado en numerosas ocasiones la técnica de los procedimientos piloto para abordar el problema de la sobrepoblación carcelaria, lo que le permite atender a un problema estructural o sistémico incompatible con la Convención, abordando medidas más allá de la mera reparación del denunciante, que implican la adopción de medidas correctoras por parte del Estado condenado en un plazo establecido por la misma resolución.
- 3 Así, en sus visitas en 1998 (CPT/Inf (2000) 5), 2003 (CPT/Inf (2007) 28), 2011 (CPT/Inf (2011) 11), o 2012 (CPT/Inf (2013) 8). Más detenidamente sobre estos informes véase: ROCA DE AGAPITO, L. (2017). “La masificación de las cárceles: breve reflexión a propósito del caso de los Estados Unidos de América”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 19-07, pp. 19 y ss.

serción: el de cooperación judicial, cuyos instrumentos, contruidos a partir del principio de reconocimiento mutuo, con el objeto de facilitar la detención y entrega de personas⁴ y la transferencia de personas condenadas⁵ requieren para su correcto funcionamiento que las condiciones de reclusión cumplan los estándares mínimos de dignidad y respeto de los derechos fundamentales⁶.

UNA BREVE APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SOBREPoblACIÓN PENITENCIARIA

Bajo el amplio concepto de sobrepoblación penitenciaria podemos encontrar distintas nociones cuyos presupuestos, implicaciones y posibles soluciones son de diferente entidad.

En primer lugar, puede identificarse como tasa de encarcelamiento de un país, concepto que recoge la tasa de personas privadas de libertad por 100.000 habitantes. Es un concepto que permite averiguar el grado de dureza del sistema penal y de ejecución de un país y su apuesta o no por sistemas de alternativas a la prisión.

En segundo lugar, puede entenderse como tasa de sobreocupación, tasa obtenida de relacionar el número total de personas reclusas en relación con el número de celdas disponibles del sistema o de un centro en concreto. Sirve para reflejar la falta de adecuación de las infraestructuras penitenciarias, medios materiales y personales, al número de personas privadas de libertad.

Consecuencia de lo anterior, podemos referirnos también a las condiciones de hacinamiento en los centros, módulos y celdas, en la medida en la que no se respete el espacio vital mínimo que se estima como adecuado para un cumplimiento digno por los estándares europeos. A las condiciones de hacinamiento va aparejado un deterioro en la calidad de vida del recluso y una afeción a sus derechos que puede convertir la privación de libertad en un trato inhumano o degradante.

UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA SOBREPoblACIÓN PENITENCIARIA A TRAVÉS DE LOS DATOS

Según los datos ofrecidos por Instituciones Penitenciarias, la población reclusa española ha experimentado un aparentemente imparable crecimiento no encontrando su punto de inflexión hasta 2009.

4 Decisión Marco del Consejo 2002/584/JAI de 13 de junio de 2002, sobre la Orden Europea de procedimiento de arresto y entrega entre los Estados miembros. Sobre cómo la duda sobre las condiciones de cumplimiento en España llegó a ser uno de los escollos en la tramitación de la euroorden contra algunos de los encausados en el denominado Procés catalán, véase RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: “¿Pueden ser las condiciones de reclusión en España un obstáculo para la ejecución de una orden de detención y entrega? A propósito del ‘procés catalán’”. *Revista General de Derecho Penal* n° 29, 2018.

5 Decisión Marco 2008/909, JAI del Consejo de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea.

6 Así lo ponen de manifiesto la Comisión en su Libro Verde: *Reforzar la confianza mutua en el espacio judicial europeo. Libro verde relativo a la aplicación de la legislación de justicia penal de la UE en el ámbito de detención* (COM (2001) 327 final, p. 12 y el Parlamento Europeo en su última Resolución de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios (2015/2062 (INI)). Fundamental en este aspecto es la STJUE de 5 de abril de 2016 referida a los asuntos Căldăraru y Aranyosi sobre la posibilidad de excepcionar el principio de reconocimiento mutuo ante una vulneración de derechos fundamentales, por ejemplo, por el riesgo de que el individuo sufra un trato inhumano o degradante por las condiciones de sobrepoblación de los países que habían emitido la orden de detención. Un análisis de la misma en RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (2019). “Las prisiones en un mundo global: estándares europeos de Derecho penitenciario” en *Global Law y ius puniendi*. Nieto Martín, A. (Dir). Valencia: Tirant lo Blanch (en prensa).

Tabla 1. La evolución de la población reclusa según los datos de Instituciones Penitenciarias⁷

Año	Total
1990	33.058
1991	37.857
1992	41.894
1993	46.076
1994	47.144
1995	44.956
1996	41.903
1997	42.756
1998	44.370
1999	44.197
2000	45.104
2001	47.571
2002	51.882
2003	56.096
2004	59.375
2005	61.054
2006	64.021
2007	67.100
2008	73.558
2009	76.079
2010	73.929
2011	70.472
2012	68.597
2013	66.765
2014	65.017
2015	61.614
2016	59.589
2017	58.814

Los últimos datos disponibles parecen apuntar un ligero repunte. Según la información facilitada por Instituciones Penitenciarias en su página web oficial, el promedio mensual del mes de junio de 2019 era de 59.398 internos. No obstante, es todavía pronto para emitir una valoración: por un lado, durante el año existen diferentes oscilaciones en la población penitenciaria; por otro, mientras los datos facilitados por el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior recogen la población a 31 de diciembre de cada año, los datos actualizados mensualmente por Instituciones Penitenciarias en su web recogen el promedio mensual.

Pero para hacerse una idea del impacto que tal aumento de la población reclusa española ha tenido sobre el sistema hay que acudir a los datos que, anualmente, ofrecen los informes SPACE I del Consejo de Europa. Igualmente muestran un aumento preocupante en la *tasa de encarcelamiento*, que en nueve años pasa de estar en 114 internos por 100.000 habitantes a 173. Claramente es el año 2009 el que supone una inflexión, pues a partir de entonces comienza un descenso de la población penitenciaria en centros españoles pero siempre sin recuperar los niveles de comienzos de siglo. Lógicamente esa *tasa de encarcelamiento* repercute en la *tasa de sobreocupación*, que ha llegado a alcanzar niveles alarmantes en estos años. Actualmente veremos que, gracias a una importante política de creación de nuevos centros penitenciarios, la densidad de la población ha disminuido hasta situarse, por regla general, en unos parámetros aceptables.

⁷ Datos ofrecidos por el Ministerio del Interior en su último *Anuario Estadístico* (2017), p. 343. Se trata de la población reclusa existente en España a 31 de diciembre de cada año.

Tabla 2. Evolución de la población reclusa española según los datos ofrecidos por los informes SPACE sobre España⁸

Año	Población en España a 1 de enero	Nº de reclusos	Población reclusa por cada 100.000 habitantes	Capacidad total de las instituciones penales	Espacio vital por recluso	Densidad por 100 plazas
2000	-----	45.044	114	42.395		106
2001	-----	46.962	117	-----		
2002	40.409.300	50.994	126.2	45.320		112.5
2003	40.683.000	55.244	135.8	48.420		114.1
2004	42.197.900	59.224	140.3	45.733		129.5
2005	43.038.000	61.629	142.4	45.811		133.7
2006	43.886.800	64.120	146.1	45.811		140
2007	45.200.700	66.467	150.2 ⁹	48.659		143.2 ¹⁰
2008	46.157.800	71.778	159.7 ¹¹	52.447	9	141.9 ¹²
2009	46.745.800	78.342	173.1 ¹³	55.421		153 ¹⁴
2010	47.021.100	75.859	164.8 ¹⁵	76.851		96.9 ¹⁶
2011	46.152.926	71.995	158.3 ¹⁷	75.647		91.8 ¹⁸
2012	47.265.321	69.621	147.3	77.895		89.4
2013	46.727.890	68.099	145.7	77.895	9.4	87.4
2014	46.512.199	65931	141.7	59.464	9.7	110.9
2015	46.438.422	64.017	137.9	77.783	9.9	82.3
2016	46.440.099	60.687	130.7	84.478	9.9	71.8
2018	46.659.302	59.129	126.7 ¹⁹	82.405		71.8

A continuación, analizaremos separadamente estos datos a partir de los conceptos de sobreocupación, hacinamiento y tasa de encarcelamiento.

8 Elaboración propia a partir de los datos contenidos por los informes SPACE I del Consejo de Europa en sus informes anuales hasta el 2018. Los datos ofrecidos corresponden a la población reclusa en prisión a fecha de 1 de septiembre, salvo en el último, que los presenta a 31 de enero de 2018 y que es publicado el 4 de abril de 2019 (no existiendo pues el de 2017).

9 Datos ofrecidos por SPACE I para la Administración General (AGE). Para Cataluña (CAT) la tasa sería de 130.3. En ocasiones, España ofrece al Consejo de Europa los datos totales y, en otros, solamente los desglosados por administraciones.

10 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la densidad sería de 106.8.

11 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la tasa sería de 133.6.

12 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la densidad sería de 141.9.

13 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la tasa sería de 138.5.

14 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la densidad sería de 94.3.

15 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la tasa sería de 143,2.

16 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la densidad sería de 111.4.

17 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la tasa sería de 144,1.

18 Datos ofrecidos por SPACE I para AGE. Para CAT la densidad es de 120.6.

19 Si bien el informe de 2018 ofrece además el dato ajustado de tasa de encarcelamiento, dato obtenido de excluir de los datos generales los referidos a categorías especiales de privación de libertad (menores, enfermedad mental, drogadicción, asilados o internamiento de extranjeros, control telemático) o en prisiones privadas o en medidas de carácter preventivo. Según ello la tasa bajaría a 119.5.

UN ANÁLISIS DE LA SOBREPoblACIÓN ENTENDIDA COMO TASA DE SOBRECUPACIÓN Y CONDICIONES DE HACINAMIENTO EN ESPAÑA

Los datos que sobre España ofrecen los Informes SPACE I nos muestran que actualmente no existe una situación endémica de sobreocupación en las prisiones españolas, encontrándose nuestro país por debajo del valor correspondiente a la mediana en el marco de los países del Consejo de Europa.

Tabla 3. Tasa de sobreocupación (por 100 plazas)²⁰

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mediana en el Consejo de Europa	—	—	93.9	95	97.4	98.6	98.7	96.7	95.9
España	106	—	112.5	114.1	129.5	133.7	140	143.2	141.9
								106.8 CAT	111.8 CAT
AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018
Mediana en el Consejo de Europa	96.6	97.5	99.1	97.8	95.5	93.6	91.8	91.6	91.4
España	153	96.9	91.8	89.4	87.4	110.9	82.3	71.8	71.8
	94.3 CAT	111.4 CAT							

Durante los primeros años del siglo XXI, España adoleció de un importante problema de falta de plazas, con 153 internos por cada 100 plazas en 2009, que nos situaban por encima del valor de la mediana europea, llegando a ser el tercer país con más sobreocupación tras Serbia en Chipre en 2007 o 2009 o el segundo en 2008. A partir de 2010 la tasa baja hasta situarse en una proporción aparentemente correcta, incluso por debajo de la mediana europea²¹.

Esta bajada es fruto fundamentalmente de la fuerte inversión realizada en nuevas infraestructuras y de la remodelación de las antiguas, mediante la que se ha pretendido no solo incrementar el número de plazas sino también garantizar una privación de libertad respetuosa con los principios de dignidad y humanidad. Se puede afirmar sin duda que la principal estrategia que se desarrolló en los peores años de sobrepoblación penitenciaria fue la apuesta firme por la creación de nuevas infraestructuras. Obviamente no puede desligarse tal descenso tampoco de la bajada de internos que el sistema experimenta a partir de 2010.

Así, el déficit de plazas motivó la apuesta por un nuevo modelo de centro penitenciario, que superaba el previsto por la LOGP y que vino de la mano del Programa de Construcciones que la acompañó (1980-1983), en el que se apostaba por centros pequeños, huyendo del modelo de las “macrocarceles” y localizados cerca de las ciudades. Este primer plan dio como resultado la construcción de 14 centros, 2 centros de alta seguridad y 2 centros asistenciales. Sin embargo, este modelo era incapaz de responder a una población penitenciaria que crecía a gran ritmo.

Es en 1991 cuando el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 1991, opta por un nuevo modelo de prisión,

²⁰ Elaboración propia a partir de los datos contenidos por los informes SPACE I del Consejo de Europa en sus informes anuales hasta el 2018.

²¹ Salvo el 2014, seguramente a partir de un fallo en el suministro de los datos de plazas disponibles, que sobredimensionó la tasa de sobreocupación de ese año.

al tiempo que se aumenta el ritmo de construcción de nuevos centros penitenciarios, a través de la apuesta por los novedosos Centros-Tipo que pretendían reducir la masificación de las prisiones con un modelo de prisión que prevé un número muy importante de plazas (950-1000 plazas que pueden multiplicarse por dos al habilitar celdas compartidas) al tiempo que reduce sus costes²². También la urgente necesidad de plazas, ante los efectos del endurecimiento del CP en 2003, además de la necesidad de adecuar unas instalaciones dignas para el proceso de normalización vital de los internos²³, llevó a la ampliación del Plan para los años 2005-2012, contemplando la previsión de 15 nuevos centros tipo, además de una apuesta importante por la creación de 32 CIS y 5 Unidades de Madre²⁴.

Pese a su paralización en plena crisis económica²⁵, para 2015 estaba prevista la construcción, en poco más de 20 años, de 34 centros penitenciarios (con 29.645 celdas), 31 CIS (con 3205 celdas) y 5 Unidades de Madre (148 plazas).

Pero a pesar de la fuerte inversión en infraestructuras realizada en la última década, no así se ha podido dar cumplimiento generalizado al principio celular, “viejo ideal europeo acerca de cómo debe de ser el alojamiento del recluso”²⁶, que es una constante en la normativa penitenciaria internacional y europea²⁷. Si bien el legislador fue categórico en 1979 al disponer en su art. 19 que “todos los internos se alojarán en celdas individuales”, previendo excepcionalmente el recurso a dependencias colectivas en caso de insuficiencia “temporal” de alojamiento, por indicación del médico o de los equipos de observación y tratamiento, ya el RP lo matizó en 1996, dándole al principio celular una mera función orientativa del cumplimiento, justificando la conversión de la excepción en la norma general “salvo que sus dimensiones y condiciones de habitabilidad permitan, preservando la intimidad, alojar a más de una persona, en cuyo caso se podrá autorizar compartir celda a petición del interno, siempre que no existan razones de tratamiento, médicas, de orden o seguridad que lo desaconsejen” (art. 13). También se refiere a los supuestos que, fuera de los anteriores, vengán motivados por un incremento “temporal” de la población penitenciaria que supere el número de plazas individuales disponibles, lo que permitirá albergar a más de un interno por celda. Solo se garantiza, y así se ha respetado en la praxis penitenciaria, el cumplimiento en celda para los internos clasificados en primer grado y que cumplen bajo un régimen cerrado o de aislamiento por razones de su extrema peligrosidad o de su inadaptación manifiesta.

Solo desde este doble presupuesto, la renuncia implícita en las últimas décadas al objetivo del principio celular como fórmula de alojamiento general de todos los internos y su garantía únicamente respecto a los clasificados en primer grado, podemos entender los datos referidos a la situación española en los informes SPACE I del Consejo de Europa.

22 Sobre ello véase TÉLLEZ AGUILERA, A. (1998). *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*. Madrid: Edisofer, p. 125.

23 Más detenidamente GALLIZO LLAMAS, M. (2013). *Penas y personas. 2810 días en las prisiones españolas*. Barcelona: Debate, p. 49.

24 Un análisis en RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (2013). *El sistema penitenciario ante el siglo XXI*. Madrid: Iustel, p. 190.

25 Con la aprobación de una revisión del Plan por el Consejo de Ministros el 3 de julio de 2013.

26 Más detenidamente, VAN ZYL, D, SNACKEN, S. (2013). *Principios de Derecho y Política Penitenciaria europea. Penología y Derechos Humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, p. 217.

27 Así las RPE señalan en sus reglas 18.5 y 18.6 que: “cada detenido debe, en principio, estar alojado en una celda individual, salvo que se considere preferible para él cohabitar con otros detenidos” y que “una celda debe ser compartida sólo cuando esté adaptada para un uso colectivo y debe estar ocupada por detenidos capaces de cohabitar”.

Tabla 4. Situación de las instituciones penales españolas según Informe SPACE I²⁸

Año	Población (1/1/2016)	Nº total de reclusos	Población reclusa por 100.000 habitantes	Capacidad total de las instituciones penales	Número total de celdas	Espacio vital por recluso	Densidad por 100 plazas	Media del número de internos por celda
2015	46.438.422	64.017	137.9	77.783	-----	9.9	82.3	-----
2016	46.440.099	60.687	130.7	84.478	53.508	9.9	71.8	1.1
2018	46.659.302	59.129	126.7	82.405	55.449		71.8	1.1

Los últimos datos disponibles muestran cómo el número de reclusos en 2018 era de 59.129, cifra relevantemente por debajo de la capacidad total de las instituciones penales: 82.405. Particularmente significativo es que en estos últimos años la población reclusa haya ido bajando al tiempo que el número de plazas, salvo en el último año, haya seguido elevándose. Eso explica que, analizando únicamente los datos de la densidad por 100 plazas, sea tan aparentemente satisfactoria la *tasa de sobreocupación*.

Pero a pesar de ambos datos, ni con el descenso de internos ni con el aumento del número de plazas, se ha conseguido llegar a garantizar el principio celular. Y ello no se aprecia en el dato genérico de la densidad por 100 plazas. Es gracias a la introducción de nuevas variables en los informes SPACE I por lo que recientemente se posibilita el acceso a la información desglosada que diferencia entre el número total de plazas y el número total de celdas: en 2018, en España se disponía a fecha de 31 de enero de 55.449 celdas, cifra todavía sensiblemente inferior al número de internos en nuestras prisiones. Según también la nueva variable introducida en el último informe, la media en España de internos por celda estuvo en 2018 en 1.1. Sin embargo, un análisis más preciso de la situación real requeriría deducir del número total de celdas, aquellas en las que están destinados internos en primer grado, para poder conocer cuántos internos en régimen ordinario o abierto están compartiendo celda y calcular, a partir de ahí, cuál es la media global. En cualquier caso, estos datos llevan a cuestionar los referidos al espacio vital garantizado al interno, en tanto que, como veremos a continuación, los 9.9 metros consignados en los últimos informes parecen referidos al espacio previsto para las celdas individuales (de 9 a 11 metros) y no tienen en cuenta su disminución en caso de duplicación de capacidad.

En la práctica la insuficiencia de plazas ha sido solventada a través de la disposición de literas en las celdas individuales, duplicando así su capacidad real inicial²⁹. Ello ha supuesto una reducción del espacio mínimo real disponible para los reclusos, cuestión esta no baladí en tanto que, partiendo de que los privados de libertad hacen un uso muy intenso del espacio de que disponen³⁰.

Aunque las RPE no se han atrevido a especificar el espacio mínimo vital que debe garantizarse al interno tanto en la celda como en los lugares comunes, el estándar comúnmente aceptado formulado por el CPT lo ha cifrado en 4 m² en caso de celdas compartidas y de 6 m² en celdas individuales, apostando en su revisión de 2015 por un estándar más deseable para los alojamientos compartidos: en el caso de dos internos, como mínimo 10 m², sin contar el espacio que ocupan los servicios sanitarios.

28 Informe SPACE I de 2016, PC-CP (2017) 10, p. 37 y de 2015, PC-CP (2016) 6, p. 34.

29 Práctica que, por otro lado, el propio CPT reconoce haber visto en un número importante de los países de la Europa occidental, que optaban por doblar las celdas de 8-9 m² diseñadas inicialmente para una ocupación individual, frente a la tendencia de los países de la Europa del este de ubicar dormitorios colectivos de gran capacidad. *Estándares del CPT sobre el espacio vital por interno en los establecimientos penitenciarios*, CPT/Inf (2015), 44, párrafo 13.

30 Véase sobre ello, MAPELLI CAFFARENA, B. (2006). "Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 08-r1, p. 9.

En el caso español, la información facilitada por la Administración penitenciaria española al Consejo de Europa para la elaboración de los informes SPACE I cifra en torno a 9.4 - 9.9 m² el espacio vital por interno. No obstante, no es una información total, en tanto no se señala que ese espacio no es individual en la gran mayoría de los casos, sino que se trata de celdas compartidas, lo que implicaría reconocer que el dato se reduciría a la mitad –alrededor de 4.9 m²–. Precisamente en respuesta del problema de la sobreocupación y asumiendo la utopía que en ese momento suponía el cumplimiento del principio celular³¹, en el último Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios se decidió incrementar el tamaño de las celdas ampliando así el espacio vital por interno (pasando de 11 a 14 m²)³².

Más aún, en los últimos años, ese aumento de plazas experimentado con la construcción de los nuevos centros –y con la duplicación de la capacidad inicial a partir de la generalización de la celda compartida– ha coincidido con el relevante descenso de la población reclusa española, lo que se ha traducido en esa considerable reducción de la *tasa de sobreocupación* carcelaria. Por ello, gracias a la disminución de la población penitenciaria, en algunos centros –y módulos– se está consiguiendo últimamente reducir el número de celdas compartidas y acercarse a ese cumplimiento en celda individual.

Pero el juicio que la jurisprudencia del TEDH ha ido construyendo para evaluar cuándo las condiciones de sobreocupación pueden dar lugar a un trato inhumano o degradante lesivo del art. 3 CEDH no se construye únicamente sobre la falta de espacio vital mínimo suficiente sino que, de manera concurrente o acumulativa, se suman otras variables como las condiciones de habitabilidad de las celdas, módulos y centros o los regímenes de vida y, con ello, la posibilidad o no de salida de esas celdas sobreocupadas³³.

En cuanto al primer aspecto, la habitabilidad de los centros, ya el art. 19 LOGP establecía que todas las dependencias, tanto las destinadas al alojamiento nocturno, como las destinadas a la vida en común, deben satisfacer las necesidades higiénicas y adecuarse el volumen de espacio, ventilación, agua, alumbrado y calefacción a las condiciones climáticas de la localidad. Aunque obviamente el estado de las distintas localizaciones es diverso, conviviendo centros muy antiguos con ciertos déficits con la cuidada infraestructura de los centros tipo, no se haya llegado a adolecer, en terminología del TEDH para la evaluación de la vulneración del art. 3 CEDH, de unas condiciones inaceptables de encarcelamiento que supusieran un trato inhumano y degradante derivadas ya de la misma falta de espacio vital en los casos más graves (menos de 4 m² por persona), ya de las severas condiciones de cumplimiento derivadas de la situación de hacinamiento por el insuficiente nivel de privacidad, acceso limitado al agua, condiciones insalubres, frío, falta de higiene, alimentación inadecuada, contracción de enfermedades o empeoramiento de las ya existentes.

Pero además la configuración de los modelos de vida recogidos en la legislación penitenciaria española, de carácter muy progresista, ha permitido eludir en general –más allá de situa-

31 Más detenidamente, GALLIZO LLAMAS, M.: *Penas y personas*, ob. cit., p. 46.

32 MONTERO HERNANZ, T. (2012). *Legislación penitenciaria comentada y concordada*. La Ley, Madrid, p. 84.

33 Es en la STEDH por el asunto *Dougoz vs. Grecia* de 6 de marzo de 2001 –y poco después con la STEDH asunto *Peers vs. Grecia*, de 19 de abril, cuando el Tribunal modifica la posición inicial mantenida por la Comisión Europea de Derechos Humanos que consideraba la sobrepoblación como una situación meramente problemática pero no contraria al art. 3 CEDH al no haber sido buscada intencionalmente para humillar a la persona privada de libertad, para entender la posibilidad de que unas condiciones de hacinamiento e insalubridad pudieran, pese a no ser buscadas a propósito, lesionar la dignidad de la persona y, con ello, vulnerar el CEDH. Esta jurisprudencia es posteriormente sostenida en otras decisiones como en los casos *Porumb* (7 de diciembre de 2010), *Grozaw* (26 de octubre de 2010), *Comen* (26 de octubre de 2010), *Codireasa* (3 de mayo de 2011), *Cinca* (5 de junio de 2012), *Ion Ciobanu* (30 abril 2013) o *Bulea* (7 de diciembre de 2013), todos ellos contra Rumanía, u *Olszwenski vs. Polonia* (2 de abril de 2013) o *Torreggiani y otros vs. Italia* (8 de enero de 2003).

ciones particulares— ese juicio del hacinamiento como trato inhumano o degradante conforme a los estándares del Consejo de Europa, incluso en los años de mayor sobreocupación. Y ello porque, frente a lo que ha denunciado constantemente el CPT que ocurre en otros países, en los que la sobrepoblación conduce no solo a la saturación de las celdas en condiciones insalubres, sino también a la ausencia de actividades y posibilidades de salir fuera de la misma, la regulación española contempla el aislamiento en celda solo durante el tiempo de descanso. En el resto del día, bajo un régimen ordinario de vida, el interno permanece fuera de la celda —solo pudiendo estar en la misma por situaciones excepcionales (enfermedad, permiso para estudiar,...)—, realizando actividades, desempeñando un puesto de trabajo o bien en las estancias comunes o el patio. Y en el caso de los internos que por su peligrosidad se encuentran en un régimen cerrado o de aislamiento, con una reducción muy importante de sus actividades en común³⁴, sí se garantiza su cumplimiento en celda individual y, con ello, un espacio vital mínimo acorde a los estándares europeos.

A pesar de todo ello, la efectividad de esta primera estrategia para combatir el fenómeno de la sobrepoblación carcelaria es sesgada. En primer lugar, tal y como ha señalado el Consejo de Europa³⁵, el incremento del parque penitenciario debe ser una situación excepcional pues no es una solución duradera frente a la sobrepoblación. Además, desde criterios meramente economicistas, no es asumible la multiplicación *ad infinitum* de las construcciones de nuevos centros penitenciarios desde una perspectiva de eficacia y coste del gasto público y de escasez de recursos³⁶. Pero fundamentalmente porque, si bien es verdad que sirve para reducir la *tasa de sobreocupación*, al prever un mayor número de plazas disponibles para la población reclusa existente y combatir los problemas de hacinamiento mejorando las condiciones de habitabilidad de los centros, encubre la situación real de sobrepoblación analizada desde los parámetros de la *tasa de encarcelamiento* que tiene un país y que sólo puede verse reducida con la “redimensión” de la intervención del Derecho penal y la apuesta por las alternativas a la pena de prisión.

UN ANÁLISIS DE LA SOBREPoblACIÓN COMO TASA DE ENCARCELAMIENTO

La apuesta por la construcción de nuevos centros es una estrategia que limita su efectividad a dos de las variables que se recogen bajo el concepto de sobrepoblación: a la *tasa de sobreocupación* y a las condiciones de hacinamiento. Pero carece de impacto en la *tasa de encarcelamiento*, verdadero termómetro de una política penal excesivamente represiva.

Y que España ha tenido y tiene un problema de sobrepoblación entendida como elevada *tasa de encarcelamiento* lo evidencian año tras año los informes SPACE I. España ha ido superando prácticamente todos los años de una manera muy significativa el valor medio, encontrándose el punto más alto en el 2010, antes de la reforma del CP cuando se convirtió en el país de la Europa occidental con mayor tasa de encarcelamiento³⁷. Es verdad que a partir de este año comienza a reducirse, pero la *tasa de encarcelamiento* sigue siendo muy elevada, particularmente

34 Garantizándose, como mínimo, tres horas diarias de salida al patio (art. 93 RP).

35 Recomendación (99) 22 relativa a la sobrepoblación de las prisiones y la inflación carcelaria.

36 GALLIZO LLAMAS, M., asumiendo en el punto más elevado de sobrepoblación carcelaria que a pesar de la fuerte inversión realizada “nunca habrá cárceles suficientes para hacer frente a esta escalada de población reclusa”. “Situación actual y desafíos de futuro en la política penitenciaria española”, *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, nº 1, 2009, p. 57.

37 Más detenidamente un análisis de la población penitenciaria española en 2009 en comparación con los países de nuestro entorno puede verse en BECERRA MUÑOZ, J. (2012). “Las prisiones españolas vistas desde Europa. Un análisis comparado”. *Revista de Derecho Penal y Criminología* nº 7, pp. 381 y ss.

si tenemos en cuenta que los datos de criminalidad son menores a esa mediana europea, y que nos mantiene entre los países que más encarcelan de la Europa occidental.

Tabla 5. Tasa de encarcelamiento (por 100.000 habitantes)³⁸

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mediana en el Consejo de Europa	-----	-----	92.3	96.9	109.9	105.8	114.1	109.5	109.2
España	114	117	126.2	135.8	140.3	142.4	146.1	150.2	159.7
								130.3 CAT	133.6 CAT
AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018
Mediana en el Consejo de Europa	119.4	119.6	122	125.6	133.5	124	115.7	117.1	102.5
España	173.1	164.8	158.3	147.3	145.7	141.7	137.9	130.7	126.7³⁹
	138.5 CAT	143.2 CAT							

La razón es sencilla. Más allá de la apuesta por la creación de nuevas infraestructuras, y salvo las medidas adoptadas en la reforma del CP de 2010 –reducción de la penalidad en el delito de tráfico de drogas y consiguiente revisión de las condenas de los ya sentenciados y cierta flexibilización en la exigencia del período de seguridad para el acceso al tercer grado–, no se puede hablar de que haya habido una estrategia clara, firmemente dirigida a abordar y reducir el problema de sobrepoblación penitenciaria en España, no al menos acorde a lo que marcan los estándares europeos en la materia con una decidida apuesta por el uso de las alternativas penales⁴⁰.

Sí se ha producido algún ligero avance mejorando el sistema de suspensión de la pena y ampliando su campo de actuación. Pero frente a esos pequeños pasos, el CP, especialmente con la reforma del 2015, avanza sin descanso en la senda del endurecimiento penal, expandiendo el ámbito de intervención, incrementando la penalidad, endureciendo las reglas de aplicación de las penas, creando penas perpetuas, excepcionando determinadas categorías de delincuentes de figuras pensadas en motivar la reinserción y endureciendo el régimen de libertad condicional. En la pugna entre la moderación penal y el rigor penal, sin duda el legislador de 2015 ha apostado por este último.

Y esa dureza queda reflejada en otro dato, ofrecido por el Consejo de Europa en los informes SPACE I, que debe llamar a una seria reflexión sobre el endurecimiento de las penas y de su sistema de ejecución.

38 Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por los Informes SPACE I del Consejo de Europa hasta el 2016.

39 También en los datos ajustados ofrecidos por SPACE I de 2018 la tasa de encarcelamiento española (119.5) superaría la mediana europea (97.2).

40 Véase el reciente Libro Blanco sobre sobrepoblación penitenciaria del Consejo de Europa de 2019 así como los estándares desarrollados por la Recomendación CM (99) 22 relativa a la sobrepoblación y al incremento de la población reclusa y por el CPT en sus Informes Generales nº 2 (1992), nº 7 (1997), nº 11 (2001) y en sus recientes estándares sobre espacio mínimo vital de 2015.

Tabla 6. Duración media de encarcelamiento (en meses, en relación al año anterior)⁴¹

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Media europea	-----	-----	4.5	4.2	4.5	4	4.3	6.2	5.2
España	13	13.1	13.5	14.5	16.2	16.7	18.6	17.2	17.8
					Sin datos CAT			17.2 CAT	17.7 CAT
AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Media europea	6.6	7.1	8.6	8.3	8.1	8.4	8.3	7.8	8.2
España	17.3	17.9	18.6	19	16	16.3	17.4	21.9	21.7
	17.3 CAT	18.1	18.2 CAT						

Figurando año tras año en las estadísticas de *Eurostat* muy por debajo de la media europea en los delitos de mayor gravedad, sin embargo España se encuentra muy por encima de la media de los países del Consejo de Europa en duración media del encarcelamiento, triplicándolo algún año. Esa cifra experimenta una importante subida a partir del 2003, llegando en 2012 a los 19 meses de media, frente a la media europea de 8.3 meses. Es verdad que a partir de 2013 ha comenzado a bajar, pero sigue duplicando la media europea. Y todavía queda por evaluar el impacto que sobre esta duración de las condenas tendrá la reforma del 2015. Es dudoso que sus escasos guiños en la moderación penal –en la destipificación de algunas faltas o en la reformulación de la suspensión de la pena– puedan contener un impacto que a medio plazo será negativo.

A pesar de ello, la población reclusa sigue descendiendo por el momento de manera progresiva. Ello se debe más que a esa (no existente) estrategia contra la sobrepoblación, a la acumulación de factores que han contribuido a tal descenso⁴². Por un lado, se observa cierta reducción en el uso de la prisión provisional que, más que deberse a una reforma procesal dirigida a ello, parece ser consecuencia tanto de la potenciación de los juicios rápidos y las conformidades como de cierta autocontención en su adopción por parte de los jueces. Sin embargo parece que esta tendencia ha remitido en los últimos tiempos, pues la subida que comienza a experimentarse en 2017 sigue consolidándose: según datos de Instituciones Penitenciarias en el mes de junio de 2019 el promedio de personas en situación de prisión provisional era de un 15.1%.

Tabla 7. Evolución de la población preventiva en España⁴³

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Población preventiva	11.810	12.276	13.112	13.720	15.065	16.137	17.849	15.580
% preventivos	22.8	21.9	22.1	22.5	23.5	24	24.3	20.5
Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Población preventiva	13.837	12.148	9.170	9.292	8.595	7.684	7.996	7.142
% preventivos	18.7	17.2	13.4	13.9	13.2	12.5	13.4	14.2

41 Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por los Informes SPACE I del Consejo de Europa hasta el 2017.

42 Véase al respecto RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: “Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos”, ob. cit., pp. 27 y ss.

43 Datos de elaboración propia a partir de los ofrecidos por Instituciones Penitenciarias en sus Informes Generales.

Por otro lado, es indudable la importancia que las alternativas al encarcelamiento tienen sobre el sistema. Por un lado, en el caso de la suspensión de la pena o de figuras como los trabajos en beneficio de la comunidad, conteniendo una potencial mayor entrada de personas en prisión, mayoritariamente de la mano de los delitos relativos al ámbito de la violencia de género y de la seguridad vial. Por otro, la potenciación de la expulsión de extranjeros del art. 89 CP sí que denota una clara estrategia, desde 1995, dirigida a reducir el número de extranjeros en prisión pensando en el coste para el sistema. Pero indudablemente la reducción en estos últimos años de la criminalidad ha sido un elemento fundamental en ese descenso de la población reclusa.

Precisamente es en un contexto de crisis económica cuando desciende en España la tasa de delincuencia en un 15.8%⁴⁴. En esa reducción de la delincuencia es significativo, a su vez, el descenso de la delincuencia protagonizada de extranjeros⁴⁵, lo que junto con la utilización de la expulsión, explica el descenso de la sobrerrepresentación de aquellos entre la población reclusa. Así, de suponer el 35.7% de la población reclusa global en 2009, en junio de 2019 se ha reducido a un 27.5%.

Tabla 8. Evolución de la criminalidad en los últimos años⁴⁶

Año	Población total	Total de infracciones penales (hechos conocidos)	TASA DE CRIMINALIDAD (infracciones penales por 1000 habitantes)
2007	45.200.737	2.396.890	47.5 (territorio AGE)
2008	46.157.822	2.396.890	51.9
2009	46.745.807	2.339.203	50
2010	47.021.031	2.297.484	48.9
2011	47.190.493	2.285.525	48.4
2012	47.265.321	2.268.867	48
2013	47.129.783	2.172.133	46.1
2014	46.771.341	2.092.040	44.7
2015	46.624.382	2.036.815	43.7
2016	46.557.008	2.009.690	43.2
2017	46.572.132	2.045.785	43.9

CONCLUSIONES

Ha habido un importante incremento de plazas penitenciarias, por lo que parece que no tenemos un problema de sobrepoblación entendida como *tasa de sobreocupación*.

Se puede entender que en términos generales España cumple con el espacio mínimo vital exigible por interno, que las condiciones higiénicas y de salubridad son adecuadas y que el régimen ordinario garantiza la vida en común y, con ello, la salida de la celda, por lo que no tenemos un problema de sobrepoblación entendida como *condiciones de hacinamiento*.

44 Como pone de manifiesto BRANDARIZ GARCÍA, J.A. (2017). “¿Historia de dos continentes? Análisis comparativo del reciente descenso de la población penitenciaria en EEUU y España”, *Studi sulla questione criminale* XII nº 1-2, p. 156.

45 Lo evidencia en su estudio DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2016): “Ocupación carcelaria. Hipótesis acerca del descenso de la población penitenciaria en España”, *Estudios penales y Criminológicos*, vol XXXVI, pp. 463 y ss.

46 Datos extraídos del Anuario estadístico y de los Balances de Criminalidad del Ministerio del Interior (de 2006 hasta 2016).

Ha habido un importante descenso de internos en los últimos años, por lo que podría parecer que la presión de la sobrepoblación sobre el sistema penitenciario se reduce.

Sin embargo, las *tasas de encarcelamiento*, así como los datos sobre duración media del tiempo en prisión, muestran como sí continuamos teniendo un importante problema de sobrepoblación.

Esa bajada de los números totales, explicable desde la reducción de la población en general, de los delitos cometidos, del uso de la prisión provisional, y de cierto aumento en la utilización de las alternativas puede situarnos ante un espejismo que nos impida ver la pervivencia del problema de sobrepoblación, entendido como encarcelamiento masivo, con que cuenta nuestro país y abordar una necesaria estrategia que implique revisar –y contener– el modelo de intervención penal. La autocomplacencia con estos datos es un mal compañero en este necesario viaje.

Ni la reducción de internos, ni la disminución de las *tasas de sobreocupación* o la inexistencia de condiciones sistémicas de hacinamiento deben esconder la existencia de importantes problemas en la ejecución de las penas de prisión provocados por la alta *tasa de encarcelamiento* existente y que se han agravado a su vez por la situación de crisis económica que no termina de superarse.

Tras ello está presente el debate sobre la sostenibilidad del propio sistema. Obviamente la sobrepoblación produce no solo la necesidad de nuevos centros sino también una rápida degradación de las infraestructuras existentes y pone al límite los recursos materiales y personales del sistema. No es extraño que en el momento de confluencia del estadio más alto de población reclusa y la crisis económica surgiera el debate en España de la privatización, que hasta entonces en el ámbito de adultos no se había planteado con fuerza, y que por el momento ha conseguido limitarse a la criticada entrada del sector privado en la vigilancia exterior de las prisiones⁴⁷.

Pero, más aún, la sobrepoblación supone un choque contra la línea de flotación de la propia legislación penitenciaria, a la que puede convertir, en muchos aspectos, en letra muerta, tornando en simbólico el fin sobre el que se articula: la reeducación y reinserción social de los penados (art. 1 LOGP).

En efecto, la elevada población penitenciaria incide, en primer lugar, en el centro al que el individuo va a ser destinado. No existiendo en España un derecho subjetivo a cumplir la condena en un centro penitenciario cercano al lugar de residencia, queda en manos de la Administración penitenciaria (del Centro Directivo) la decisión del establecimiento de destino⁴⁸. Y si bien el lugar de residencia suele ser un criterio tenido en cuenta⁴⁹, el “criterio coyuntural” de la sobrepoblación ha sido determinante durante todo este tiempo, con los perjuicios que para el interno, en sus relaciones familiares, en la necesaria estabilidad en un centro, en el mantenimiento de un puesto de trabajo, etc., ocasiona. Pero también incide, en segundo lugar, en el acceso de los internos a los puestos de trabajo en destinos y talleres productivos, a la realización de actividades –y a la calidad de las mismas– e incluso al seguimiento continuado, efectivo y programado de los programas de tratamiento. Y ello se debe en gran medida a la conjunción

47 Más detenidamente RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *El sistema penitenciario español ante el siglo XXI*, ob. cit., pp. 183 y ss.

48 Con la complejidad añadida de la coexistencia de dos Administraciones penitenciarias, la catalana y la dependiente del Ministerio del Interior y la insuficiencia de la regulación que coordina ambas en esta materia: el RD 1436/1984, de 20 de junio sobre normas “provisionales” de coordinación de las Administraciones penitenciarias.

49 Junto a otras variables como la existencia de motivos de seguridad (incompatibilidades entre internos, sujeción a un régimen de Fichero de Internos de Especial Seguimiento, la necesidad de una especial protección del interno frente a posibles agresiones de otros individuos), de tratamiento (como el estudio en un centro con un módulo UNED) o la ejecución de las políticas de dispersión actualmente existentes para los terroristas.

de esa sobrepoblación con dos efectos consecuentes tanto de ésta como de la crisis económica existente desde el 2008: por un lado, el aumento de la población penitenciaria provoca que la inversión en el ámbito penitenciario se destine prioritariamente a hacer frente a los problemas que genera esa mayor ocupación –y principalmente en labores de control, custodia y seguridad–, en detrimento de la perspectiva resocializadora, con la necesaria inversión en hacer efectivos los programas de tratamiento. Por otro lado, la crisis ha provocado un riesgo importante en la desprofesionalización de la ejecución, ya a través de la congelación del empleo público y, en consecuencia, con una disminución muy importante del número de funcionarios (principalmente de los técnicos: juristas y psicólogos) y, por otra, mediante una retracción del tercer sector, esto es, de las ONG'S que desempeñan una labor muy importante en la puesta en marcha de esos programas de tratamiento, llegando allí donde la Administración penitenciaria no alcanza⁵⁰. La disminución de la ratio de funcionarios, especialmente de los técnicos, por interno repercute de manera negativa en las posibilidades de evaluar a los penados y, con ello, de que éstos accedan a las medidas que garantizan su preparación y regreso progresivo a la sociedad, como el tercer grado o la libertad condicional. Además, su impacto es más evidente en los colectivos más desfavorecidos como son las mujeres o las personas con problemas mentales, con una menor dotación de infraestructuras y medios personales y materiales destinados a sus necesidades. Junto a todo ello, la sobrepoblación provoca evidentes riesgos de aumento de la conflictividad y violencia en prisión –en España compensados hasta el momento con cierto éxito con la implantación de formas de convivencia como los módulos de respeto– o de radicalización extremista de los internos⁵¹.

Abordar el problema de la sobrepoblación penitenciaria en nuestro país requiere, en primer lugar, reconocerlo. Para ello sería necesario un estudio riguroso sobre la situación actual del sistema penitenciario no solo en total, sino centro por centro⁵². En ese estudio, junto a la sobrepoblación entendida no solo en cuanto a ratios totales, sino diferenciando entre *tasas de sobreocupación, encarcelamiento y hacinamiento*, deberían añadirse otras variables que tuvieran en cuenta el cumplimiento de la pena en cuanto a su duración efectiva y el acceso real a figuras como los beneficios penitenciarios, el tercer grado o la libertad condicional, así como a las actividades (laborales, treatmentales,...). Asimismo, es necesaria una revisión de la ratio de funcionarios por internos, no solo en números globales sino a partir de su puesto y dedicación (vigilancia, tratamiento, asistencia sanitaria, educación).

La solución a la sobrepoblación requiere inexorablemente un replanteamiento del modelo de intervención penal, pero también pasa por una intervención sobre el sistema penitenciario, que exige su redimensión y su vuelta a los criterios de flexibilidad e individualización sobre los que se construyó la LOGP y que se han ido difuminando, reforma tras reforma, del Código penal. Así que, todavía hoy, el legislador español tiene pendiente la ingente tarea que recuerda el Libro Blanco del Consejo de Europa de 2016 sobre sobrepoblación carcelaria en su párrafo 8: “acordar y aplicar con eficacia estrategias y acciones específicas a largo plazo para hacer frente a la sobrepoblación penitenciaria como parte de una reforma general de las políticas penales”.

50 Más detenidamente sobre la incidencia de la crisis económica en el modelo de ejecución penitenciaria, RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *El sistema penitenciario español ante el siglo XXI*, ob. cit., pp. 183 y ss.

51 Sobre esto último advierte el Parlamento Europeo en su Resolución de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios (2015/2062 (INI)), párrafo 46.

52 Así lo solicita ROCA DE AGAPITO, L.: “La masificación de las cárceles: breve reflexión a propósito del caso de los Estados Unidos de América”, ob. cit., p. 31.

BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA MUÑOZ, J. (2012). “Las prisiones españolas vistas desde Europa. Un análisis comparado”. *Revista de Derecho Penal y Criminología* nº 7.
- BRANDARIZ GARCÍA, J.A. (2017). “¿Historia de dos continentes? Análisis comparativo del reciente descenso de la población penitenciaria en EEUU y España”, *Studi sulla questione criminale* XII nº 1-2.
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2016): “Ocupación carcelaria. Hipótesis acerca del descenso de la población penitenciaria en España”, *Estudios penales y Criminológicos*, vol XXXVI.
- GALLIZO LLAMAS, M. (2013). *Penas y personas. 2810 días en las prisiones españolas*. Barcelona: Debate.
- GALLIZO LLAMAS, M. (2009). “Situación actual y desafíos de futuro en la política penitenciaria española”, *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, nº 1.
- MAPELLI CAFFARENA, B. (2006). “Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 08-11.
- MONTERO HERNANZ, T. (2012). *Legislación penitenciaria comentada y concordada*. La Ley, Madrid.
- ROCA DE AGAPITO, L. (2017). “La masificación de las cárceles: breve reflexión a propósito de los Estados Unidos de América”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 19-07.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (2019). “Las prisiones en un mundo global: estándares europeos de Derecho penitenciario” en *Global Law y ius puniendi*. Nieto Martín, A. (Dir). Valencia: Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (2018). “Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-05.
- RODRÍGUEZ YAGÜE, C. (2013). *El sistema penitenciario ante el siglo XXI*. Madrid: Iustel.
- TÉLLEZ AGUILERA, A. (1998). *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y Realidad*. Madrid: Edisofer.
- VAN ZYL, D, SNACKEN, S. (2013). *Principios de Derecho y Política Penitenciaria europea. Penología y Derechos Humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia.