OBSERVATORIO DEL ENTORNO PENITENCIARIO

RED DE **O**RGANIZACIONES **S**OCIALES DEL **E**NTORNO **P**ENITENCIARIO
(ROSEP)

rosep

Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario

ESTUDIO DE LA REALIDAD PENAL Y PENITENCIARIA:

una visión desde las entidades sociales

rosep

Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario

INDICE

PRESENTACIÓN 4
INTRODUCCIÓN 9
1. ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN PENAL Y PENITENCIARIA 10
2. ESTADÍSTICAS DEL ENTORNO PENITENCIARIO 21
3. CONCLUSIONES 72
4. PROPUESTAS 74
Anexo 1, Artículo de interés 76
Anexo 2, Buenas Prácticas 79

PRESENTACIÓN

LA RED ROSEP

ROSEP es una red que engloba a muchas de las organizaciones sociales que de alguna manera intervienen en el entorno penal y penitenciario. Nacimos en el años 2013 con la idea de lograr entre el máximo número de entidades posibles que actúan en aquel ámbito, una unión y un discurso común sobre determinados temas que la actualidad penal y penitenciaria está poniendo sobre la mesa y que necesitan una respuesta o una reflexión conjunta. De aquí la importancia de tomar conciencia de la necesidad de hacernos más fuertes, de mostrar posturas unitarias y de conocernos y apoyarnos mutuamente.

Es a partir de aquí donde comienza su andadura esta plataforma a la que llamamos ROSEP (Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario), una red de ámbito estatal, formada por organizaciones del Tercer Sector que intervienen en las prisiones y en su contexto.

ROSEP es una red avalada por la experiencia de un número importante de organizaciones que comparten sus fines, objetivos y actuaciones encaminadas a la transformación del contexto penal y penitenciario y también una red con vocación de trabajar con otras plataformas estatales e internacionales, administraciones públicas, entidades, medios de comunicación… y con un marcado sentido de creencia en las relaciones externas.

Esta red surge en base a la detección de necesidades que las entidades que trabajan en este ámbito han venido detectando, y que han motivado la unión de las mismas con el objetivo de ofrecer mejores y más coordinadas respuestas a los problemas y disfunciones que se producen en relación con las personas afectadas por la Justicia Penal, las que están privadas de libertad o se hallan sujetas a penas y medidas alternativas a la prisión o medidas de seguridad y a los problemas que nos surgen en el día a día las entidades que trabajamos con esta población.

Algunos de esos aspectos son:

- La defensa de los Derechos Humanos y la Justicia social como pilares básicos del Estado y valores fundamentales de la labor de las propias entidades sociales.
- La necesidad de establecer canales de comunicación con la administración penitenciaria más eficientes y representativos.
- La necesidad de intervenir y participar en las decisiones que en política penitenciaria se adopten para mejorar el funcionamiento del entorno penitenciario.
- La necesidad de crear un espacio común para compartir experiencias y recursos de atención a las personas privadas de libertad en su proceso de tratamiento y reinserción.

- La necesidad de revisar y reflexionar acerca del alcance que tiene la aportación e implicación de las entidades colaboradoras con la administración penitenciaria en el devenir de las personas con las que se interviene y participan en sus programas.
- La necesidad de reflexionar sobre cuál es la importancia y valor real del trabajo que desarrollamos las distintas entidades en los centros penitenciarios donde se interviene.
- Profundizar en los modos de hacer efectivo el ejercicio real de los derechos de las mujeres y hombres que se encuentran privados de libertad.
- La necesidad de visibilizar la realidad de las mujeres y hombres privados de libertad en la sociedad.
- La necesidad de ofrecer mejores respuestas a las necesidades detectadas en el trabajo con las mujeres y hombres presos.
- La necesidad de visibilizar la realidad de las mujeres reclusas y las discriminaciones que sufren por razón del género, buscando una respuesta adecuada a sus verdaderas necesidades.
- La necesidad de complementar las actuaciones que se llevan a cabo dentro de las prisiones para dar respuestas a otros condicionantes extra-penitenciarios que configuran la realidad de las personas privadas de libertad.

Actualmente, conforman ROSEP:

1. ACOPE
2. ADAP
3. ADHEX
4. Ámbit
5. ASFEDRO
6. ASIES
7. Asociación Albéniz
8. Asociación Arrabal AID
9. Asociación Arrats
10. Asociación Benéfica DARSE
11. Asociación Camino de Fe y Esperanza
12. Asociación ciudadana de Ayuda al Toxicómano (ACAT)
13. Asociación Colectivo La Calle
14. Asociación “Con un pie fuera” (CUPIF)
15. Asociación Eslabón Iniciativas de Promoción de Empleo.
16. Asociación Evangélica Nueva Vida
17. Asociación Igualdad es sociedad, derechos y oportunidades para colectivos en desventaja (ASIES)
18. Asociación JOMAD
19. Asociación para la Reinserción Social Zaqueo
20. Asociación Pasos Solidarios
21. Asociación PODEMOS
22. Asociación PRETOX
23. Asociación Proyecto Hombre
24. Asociación SARE
25. Asociación Zubietxe
26. Cáritas Española
27. Colectivo de Prevención e Inserción- Andalucía (CEPA)
28. Colectivo La Calle (Sevilla)
29. Comité Antisida de Salamanca
30. CONCAES
31. Entainar
32. Red ESEN (Espetxe Sarea Euskadi-Nafarroa)
33. FEREDE
34. Fundación ADSIS
35. Federación Andaluza ENLACE
36. Fundación Atenea
37. Fundación Cruz Blanca
38. Fundación Diagrama
39. Federación Liberación
40. Fundación Manantial

41. Fundación Prolibertas
42. Fundación Secretariado Gitano
43. GIRASOL Levante
44. INCIDE
45. Madres en Defensa de los Jóvenes Drogodependientes
46. Pastoral Penitenciaria de Avilés
47. Marillac
48. Obra Mercedaria de Valencia
49. PATIM
50. Rompe Tus Cadenas
51. SILDAVIA
52. Siloé
53. Solidarios para el Desarrollo
54. UNAD (Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente)
55. Vida Carmona

EL INFORME DEL ENTORNO PENITENCIARIO

El Informe ROSEP del Entorno Penitenciario (IREP) de la red ROSEP pretende ser un referente de reflexión sobre la realidad penitenciaria y su entorno, basado en la evidencia.

No pretendemos poner el foco de atención sólo en la institución penitenciaria sino también en su entorno, es decir, en los elementos que están vinculados a esta realidad: ordenamiento jurídico, presupuestos sociales, fenómenos relacionados (adicciones, salud mental, desigualdades sociales, etc.).

Consideramos que en pleno sigo XXI el tratamiento que la sociedad da al hecho delictivo debe basarse en la evidencia y en el conocimiento. Sería inconcebible que en la actualidad hubiera disciplinas sensibles (por ejemplo la salud púbica) que se rigieran por otros criterios que no estén basados en estos criterios. ¿Nos imaginamos cómo hubieran sido tratadas las epidemias de VIH, VHC o Ébola si no hubiesen sido abordadas desde conocimiento y la evidencia? Con toda seguridad los prejuicios sociales se hubieran impuesto sin fundamento, impidiendo un abordaje realmente efectivo.

La realidad penitenciaria es una realidad desconocida para la mayoría de la sociedad. Sobre ella se proyectan todo tipo de ideas previas socialmente arraigadas aunque éstas carezcan de fundamento empírico. En otros estudios se ha constatado con acierto estas distorsiones sociales alejadas de la realidad objetiva[1].

Por este motivo analizamos de modo cuantitativo la realidad penitenciaria en relación con la realidad delictiva: tasas, evolución, tipología, correlaciones, etc. Por ello son abundantes los gráficos presentados en el IREP que representan los datos aportados. Considerando el conjunto de estos datos es lógico pensar que si las variables delictiva y penitenciaria no están vinculadas, alguna importante e injustificada inconsistencia se está produciendo.

Pretendemos también analizar lo que está ocurriendo en España a nivel delictivo y penitenciario, contrastándolo con lo que ocurre en otros países europeos de nuestro entorno cultural. Por este motivo el IREP incluye datos comparativos con otros países de la Europa occidental -Unión Europea de los 15 (UE-15): Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Para comprender los datos cuantitativos debemos manejar necesariamente diferentes claves de interpretación. De entre ellas la clave jurídico-penal es una de las más importantes y desarrolladas en este IREP. De este modo podemos poner en evidencia que el ordenamiento penal en España muestra numerosas incongruencias al contrastarlo con los datos objetivos. La privación de libertad no tiene por qué ser el principal modo de abordaje del hecho delictivo. Existen otros modos más efectivos y contrastados que deben ser considerados. Si queremos proteger a las víctimas y reducir la comisión de nuevos delitos, podemos y debemos buscar sistemas más eficaces y basados en la evidencia.

No sólo es una cuestión de ordenamiento penal, la reducción de presupuestos sociales a nivel preventivo y de reinserción, la prevalencia de importantes problemáticas sociosanitarias (adicciones, salud mental), la falta de coordinación y complementariedad operativa en entre administraciones, son otras claves de interpretación que se apuntan en el IREP.

Las ONGs que trabajamos en el ámbito de la acción social y en el entorno penitenciario trabajamos con intensidad para facilitar la salida de exclusión social que supone la privación de libertad. Desde nuestro

[1] Informe completo de la plataforma “Otro Derecho Penal es Posible”

trabajo constatamos que con gran frecuencia los procesos de exclusión comienzan antes del ingreso en prisión, como tampoco terminan con volver a recobrar la libertad. La reducción de la desigualdad social, así como el apoyo suficiente a los programas de prevención e inclusión social, son elementos imprescindibles si pretendemos afrontar los problemas de la realidad penitenciaria y su entorno.

El IREP es fruto de un trabajo colaborativo entre entidades sociales. El IREP no ha contado con ninguna financiación pública para su elaboración. Ha contado exclusivamente con la aportación de las entidades sociales participantes.

El IREP es también un trabajo de complementariedad de puntos de vista: derecho, sociología, psicología, criminología, acción social, economía, ética, comunicación, etc. Esta complementariedad ha permitido elaborar una aproximación más completa de una realidad tan compleja como la penitenciaria y su entorno.

El IREP pretende tener una periodicidad anual. Queremos seguir la evolución de las variables y tendencias que señalamos como indicadores de mayor relevancia, así como profundizar en aspectos nuevos y específicos en cada uno de los siguientes IREP.

Deseamos que nuestra aportación estimule la reflexión y el cambio basado en criterios de objetividad y evidencia. Reflexiones y cambios que sean capaces de favorecer un mejor funcionamiento social, más eficaz, justo e inclusivo.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la legislación penal y penitenciaria ha sido elaborado desde el conocimiento riguroso de esta materia, pero adaptándose a una expresión sencilla (comprensible para todos los públicos) así como adaptada a la brevedad del formato.

Las estadísticas del IREP han sido elaboradas consultando fuentes muy diversas de información. Entre otras queremos destacar las siguientes:

- Web oficial del Instituciones Penitenciarias
- Anuarios del Ministerio del Interior
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- Oficina de Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT)
- Word Prision Brief del ICPR (Institute for Criminal Policy Research)
- Anuarios del Consejo de Europa
- Sesiones de la Comisión de Interior del Senado
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- Diarios de tirada nacional
- Web de ONGs
- Revista Española de Sanidad Penitenciaria

Casi todos los gráficos aportados son de elaboración propia. Son numerosos los gráficos que ofrecen una perspectiva longitudinal que aportan una perspectiva evolutiva de los distintos aspectos analizados. Los comentarios de los gráficos se han basado en una interpretación fundamentada y razonada de los mismos.

1. ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN PENAL Y PENITENCIARIA

Un análisis básico de la legislación penal y penitenciaria española ha de partir de tres ámbitos normativos:

- Constitución Española de 1978.
- Código Penal de 1995 y sus sucesivas reformas.
- Ley Orgánica General Penitenciaria y Reglamento Penitenciario.

Además de esta normativa sustantiva hay que tener en cuenta la normativa procesal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como otra serie de preceptos de carácter penal que aparecen diseminados por otras leyes. Sin embargo, por motivos de claridad y concisión, en este informe vamos a centrarnos únicamente en los tres ámbitos normativos citados anteriormente.

3.1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

*"Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad **estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social** y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad."*

Artículo 25.2 de la Constitución Española.

Si una persona que sale de Madrid en dirección a Lisboa nos dijera "Me dirijo a Valencia", le contestaríamos que se equivoca, que debe tomar la dirección contraria. Pero si esa misma persona nos respondiera: "Verás, *estoy orientado* hacia Valencia pero antes debo pasar por Lisboa, cruzar el Atlántico, atravesar los Estados Unidos, el Pacífico, Asia, toda Europa y el Mediterráneo hasta finalmente llegar a mi objetivo, Valencia", seguramente pensaríamos que este curioso viajero nos está tomando el pelo. Algo así sucede con el artículo 25.2 de nuestra Constitución. Este artículo dice que las penas de prisión deben estar orientadas hacia la reeducación y reinserción social, sin embargo, las sucesivas interpretaciones del Tribunal Constitucional nos dicen que antes de llegar a la reinserción hay que pasar por la intimidación de la pena, la seguridad y el control, la respuesta a la alarma social, la razón de Estado, la ejemplaridad, la defensa social, la opinión pública, las limitaciones presupuestarias y el control del déficit. Entonces, nos dicen, una vez recorridos los 7 mares de lo punitivo y los 5 continentes de lo excluyente podremos tener un sistema penitenciario justo.

Con esta metáfora no tratamos de quitarle seriedad a nuestro análisis sino de hacer más comprensible la manifiesta incongruencia entre el mandato constitucional y la realidad de nuestro sistema penitenciario. El

legislador constituyente de 1978 colocó el principio de resocialización en un lugar privilegiado de la Carta Magna, en la Sección que regula los "derechos fundamentales y libertades públicas"[2]. Esto no fue casualidad sino que fue debido a una fuerte presión social que aspiraba a lograr un Estado que no encarcelara indiscriminadamente a sus ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, es terrible comprobar cómo nuestro actual sistema penal democrático encarcela a casi 7 veces más ciudadanos y ciudadanas que el sistema totalitario franquista anterior. En efecto en 1975 había 8.440 personas presas en España mientras que en 2015 hay 61.614 y proporcionalmente hemos pasado de 23 a 133 personas presas por cada 100.000 habitantes, ¡un aumento del 500 por cien!

En 1975 había 8.440 personas presas en España mientras que en 2015 hay 61.614 y proporcionalmente hemos pasado de 23 a 133 personas presas por cada 100.000 habitantes, ¡un aumento del 500 por cien!

Por ello creemos imprescindible reivindicar la verdadera vigencia del artículo 25.2 de la Constitución Española. Las penas privativas de libertad **deben estar orientadas hacia la reeducación y reinserción social**, así lo dice la Constitución y el cumplimiento de este artículo no permite rodeos ni desviaciones. Creemos que la legislación penal debe cumplir con este mandato constitucional y excluir condenas excesivamente prolongadas, que hacen imposible la resocialización de las personas. La reciente introducción en nuestra legislación de **la prisión permanente revisable supone la traición más dura a los principios de reinserción y de dignidad humana,** pues entendemos que es imposible reinsertar a una persona cuyo horizonte de vida se circunscribe a los muros de una prisión. Se le ha llamado prisión permanente revisable, sin embargo, esta "revisión" es meramente formal, lo que hará casi imposible que las personas condenadas salgan algún día de su encierro. Esta pena supone, de hecho, la introducción de la cadena perpetua en nuestro país, lo cual está en clara contradicción con nuestra Constitución.

La prisión permanente revisable atenta directamente contra el principio de reinserción y contra el principio de dignidad inherente a todas la personas. Principios que, al estar consagrados en la Constitución, el Estado se comprometió a respetar.

Las entidades sociales del entorno penitenciario queremos avanzar en la calidad de nuestro sistema democrático y esto pasa por dirigirnos, sin rodeos, hacia la reducción del número de personas encarceladas, porque sabemos que el sistema penal está injustamente dirigido hacia las personas más vulnerables de la sociedad, porque sabemos que esta democracia sigue criminalizando la pobreza.[3]Una democracia que encarcela a las personas más débiles de su sociedad, en vez de utilizar otras alternativas

[2]El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 25.2 de la Constitución no contiene un derecho fundamental a la reinserción pero sí que deben respetarse "diversos mecanismos e instituciones en la legislación penitenciaria precisamente dirigidos y dirigidas a garantizar dicha orientación resocializadora o, al menos, no desocializadora, precisamente facilitando la preparación de la vida en libertad a lo largo del cumplimiento de la condena" STC 112/96.

[3]GARCÍA MARTÍNEZ, J . Y OTROS: "La realidad penitenciaria de la Comunidad Autónoma de Aragón". Cáritas Española Editores. Madrid. 2009. El estudio hace referencia al siguiente perfil de persona presa: varón (94,1%), entre 21 y 40 años (33,4% tiene entre 18-30 años, y 36,6% entre 31-40), español (60%), con una condena media de 8,3 años, condenado por un delito contra la propiedad (52,6%) o de tráfico de drogas (31,5%), con bajo nivel formativo (5,6%, no sabe leer ni escribir, 9,1%, no tiene estudios, y 49% tiene formación básica reglada), con problemas de adicción (53% presenta algún problema de adicción), y con importantes problemas de salud mental (el 50% de las consultas de atención primaria tuvieron relación con deterioro salud mental). Hay otros estudios como el "Drogodependencias y prisión" de UNAD, que confirman esta visión: http://www.adecaf.com/altres/mespres/mespres/estudio_unad.pdf

menos restrictivas de derechos para hacer cumplir la ley, es manifiestamente mejorable. El uso de alternativas a la prisión, de carácter terapéutico, restaurativo y comunitario, puede contribuir al reestablecimiento de la paz social con menos costes humanos y económicos.

En el Estado español **se encarcela a demasiada gente, durante demasiado tiempo, por delitos no demasiado graves**. Para fundamentar nuestro diagnóstico vamos a analizar la norma que regula quién va a la cárcel en nuestro país, es decir, el Código Penal y sus sucesivas reformas.

En el Estado español se encarcela a demasiada gente, durante demasiado tiempo, por delitos no demasiado graves. El uso de alternativas a la prisión, de carácter terapéutico, restaurativo y comunitario, puede contribuir al reestablecimiento de la paz social con menos costes humanos y económicos.

3.2. CÓDIGO PENAL

"Si se ha llegado a definir el ordenamiento jurídico como conjunto de normas que regulan el uso de la fuerza, puede entenderse fácilmente la importancia del Código Penal en cualquier sociedad civilizada. El Código Penal define los delitos y faltas que constituyen los presupuestos de la aplicación de ***la forma suprema que puede revestir el poder coactivo del Estado: la pena criminal.*** *En consecuencia, ocupa un lugar preeminente en el conjunto del ordenamiento, hasta el punto de que, no sin razón, se ha considerado como una especie de «Constitución negativa».*

Exposición de motivos de la LO 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal.

De esta forma tan elocuente se abría el llamado "Código Penal de la democracia" que pretendía adecuar la regulación de los delitos y las penas a los principios constitucionales establecidos por la Carta Magna de 1978. Con este Código se pretendía orientar el sistema penal hacia la resocialización de las personas penadas, como obliga el artículo 25.2 de la Constitución. Sin embargo, lejos de este loable objetivo, esta LO 10/1995 del Código Penal, fue el inicio de una numerosísima serie de reformas legales que nos han convertido en líderes europeos en severidad penal. En sus 20 años de historia el Código Penal ha sufrido más de 30 reformas, algunas de ellas de gran calado, y la mayoría de ellas han aumentado la duración de las penas, han extendido las conductas sancionables y han dificultado la aplicación de medidas alternativas reinsertadoras. El simple hecho de que nuestra "Constitución en negativo" haya sufrido más de 1 reforma cada año durante sus 20 años de vigencia ya nos indica que la regulación penal en nuestro país no se ha construido en base a criterios racionales, fundamentados en un estudio reposado de la realidad, ni en base a justificaciones técnicas, jurídicas o criminológicas. Este activismo regulador demuestra que el Código Penal se ha modificado "en caliente", en base a criterios sensacionalistas y a necesidades electorales. El resultado de esto es un sistema penal más punitivo si cabe que el que existía antes de la Constitución de 1978 y un sistema penitenciario hipertrofiado.

En sus 20 años de historia el Código Penal ha sufrido más de 30 reformas, algunas de ellas de gran calado, y la mayoría de ellas han aumentado la duración de las penas, han extendido las conductas sancionables y han dificultado la aplicación de medidas alternativas reinsertadoras.

Nos detendremos a estudiar algunas de las características de nuestro sistema penal que más claramente manifiestan su severidad. Para

ello examinaremos el Código Penal desde una perspectiva dinámica, no sólo teniendo en cuenta la versión actual (modificada por la Ley Orgánica 1/2015), sino también las anteriores versiones, para apreciar ese proceso endurecedor.

Como características principales que manifiestan el sesgo punitivo de nuestro Código Penal podemos destacar las siguientes:

1. Largas condenas de prisión para los delitos más habituales entre las personas excluidas.

En 1996 el tiempo medio de estancia en prisión era de 9,7 meses, mientras que en 2010 alcanzó los 18 meses, muy por encima de la media europea (ver gráfico PROMEDIO TIEMPO DE CONDENA). Es decir que, pese a la creencia popular, las penas en la España constitucional son mucho más largas que en tiempos pre-democráticos y mucho más largas que en los países de nuestro entorno. Esta mayor duración de las penas es la razón principal del aumento de las personas encarceladas pues, como señalan diversos estudios, no ha aumentado el número de delitos ni el número de ingresos en prisión, "no es que se meta a más gente en la cárcel, sino que los que ingresan lo hacen por más tiempo, por lo que se van acumulando presos en las cárceles."[4]

En 1996 el tiempo medio de estancia en prisión era de 9,7 meses, mientras que en 2010 alcanzó los 18 meses, muy por encima de la media europea. Las penas en la España constitucional son mucho más largas que en tiempos pre-democráticos y mucho más largas que en los países de nuestro entorno.

Esta mayor duración de las condenas se debe fundamentalmente a que los delitos más habituales (robo, hurto y tráfico de drogas) reciben por lo general penas privativas de libertad más elevadas que antes, ¡se ha duplicado o incluso sextuplicado la duración de las penas! Antes del Código Penal de 1995, la pena mínima para el hurto era de 1 mes, mientras que ahora es de 6 meses. Además, según el Código Penal anterior la pena mínima que se cumplía efectivamente era de 20 días, debido a la aplicación generalizada de la redención de penas por el trabajo. La pena mínima para el robo con fuerza era de 6 meses (pena efectiva 4 meses), mientras que actualmente es de 1 año.

La última reforma del Código Penal introducida por la LO 1/2015, además, ha aumentado las agravantes para estos delitos por lo que en muchos casos la pena mínima a cumplir será finalmente de 1 año para el hurto y de 2 para el robo con fuerza. En consecuencia nuestro ordenamiento jurídico privilegia el uso de la prisión para estos delitos, mientras que en otros países se potencia el uso de penas alternativas a la prisión, con mayor potencial reinsertador.

Las personas encarceladas por delitos contra el patrimonio son mayoría aplastante en nuestro país:

Penados/as en Diciembre 2015	Penados/as contra el patrimonio y el orden socioeconómico	Porcentaje del total
52.445	20.186	38 %

(Total nacional, según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias)

[4] SÁNCHEZ, Ignacio González. Aumento de presos y Código Penal: una explicación insuficiente. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 2011, no 13, p. 4.

Los delitos patrimoniales tienen una base obviamente económica y debemos preguntarnos si no sería más eficiente y justo destinar recursos a reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad existentes en nuestra sociedad, en vez de encerrar a quien no tiene los recursos materiales suficientes para llevar una vida digna. Además muchos de estos delitos son cometidos por personas con problemas de drogodependencia, lo cual les lleva a delinquir para costearse el consumo. El derecho a la propiedad privada está constitucionalmente recogido y se han de arbitrar mecanismos para proteger a quienes son víctimas de estos delitos, pues quien sufre un robo no solo pierde la propiedad de un objeto, también pierde la confianza y la tranquilidad. Pero entendemos que existen maneras menos excluyentes, dolorosas, ineficaces y caras para prevenir estos delitos y para proteger a las víctimas. De hecho, en los estudios que se han realizado queda claro que la mayoría de las víctimas de delitos patrimoniales prefieren una compensación económica y moral, antes que ver a su infractor entre rejas.[5] En otros países sólo una minoría de delincuentes patrimoniales acaban en prisión, la mayoría se deriva a mecanismos alternativos como la mediación, el tratamiento terapéutico o los trabajos en beneficio de la comunidad, que además de compensar a la víctima y a la sociedad, reducen su reincidencia al ayudarles a superar sus situaciones de adicción, exclusión y falta de oportunidades.

Por otro lado, la dureza que exhibe nuestro Código Penal contra quien hurta algo por necesidad no se corresponde con la tibieza que muestra frente a quien defrauda Hacienda. Un solo dato habla por sí solo: para que el hurto sea condenado con pena de prisión de hasta 18 meses el valor de lo sustraído ha de ser superior a 400 €, en cambio, para que defraudar a Hacienda sea considerado delito hace falta defraudar más de 120.000 €, y además si se paga la deuda, se retiran los cargos, algo que no sucede si el que coge un pantalón de una tienda lo devuelve.

Para que el condenado por hurto sea condenado con pena de prisión de hasta 18 meses el valor de lo sustraído ha de ser superior a 400 €, en cambio, para que defraudar a Hacienda sea considerado delito hace falta defraudar más de 120.000 €. En otros países sólo una minoría de delincuentes patrimoniales acaban en prisión, la mayoría se deriva a mecanismos alternativos como la mediación o los trabajos en beneficio de la comunidad.

La otra gran masa de personas encarceladas en nuestro país lo está por delitos contra la salud pública. Esta tipología delictiva también está vinculada fundamentalmente a personas en situaciones de marginalidad y, en muchas ocasiones, de drogodependencia, de forma que el tráfico de drogas es una salida desesperada ante la marginación económica o una manera de costearse el consumo. El "Código Penal de la democracia" y sus sucesivas reformas también aumentaron las penas de estos delitos. Se pasó de una pena mínima de 6 meses (4 con redención ordinaria) para el tráfico de drogas "blandas" y de 28 meses (18 con redención ordinaria) para drogas "duras" a los 12 y 36 meses actuales.

Penados/as en Diciembre 2015	Penados/as contra la salud pública	Porcentaje del total
52.445	11.913	22 %

(Total nacional, según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias)

En resumen, un 60 % de las personas encarceladas en nuestro país lo están por delitos de mediana gravedad (hurtos, robos y tráfico de

[5] http://www.nyu.edu/about/news-publications/news/2014/10/28/compensation-and-punishment-justice-depends-on-whether-or-not-were-a-victim.html

drogas), respecto de los cuales no existe gran alarma social, y que serían más eficazmente gestionados mediante intervenciones no privativas de libertad.

Un 60 % de las personas encarceladas en nuestro país lo están por delitos de mediana gravedad (hurtos, robos y tráfico de drogas), respecto de los cuales no existe gran alarma social, y que serían más eficazmente gestionados mediante intervenciones no privativas de libertad.

Es posible rebajar las penas para estos delitos sin que aumente la delincuencia. De hecho, la reforma del Código Penal de 2010 contenía una medida positiva: la reducción de las penas para los casos de menudeo de drogas (venta al por menor de carácter leve) y la bajada de la pena máxima que se puede imponer en caso de tráfico de drogas. Esta reforma fue propiciada por la Unión Europea y las entidades sociales, que consideraban que España imponía penas desproporcionadas para estos supuestos. Desde el 2010 hasta 2015 ha descendido en más de 12.000 el número de personas encarceladas (VER GRÁFICO) y esto se ha debido a la reducción de las penas por delitos contra la salud pública, además de la expulsión de los penados extranjeros y la reducción de los presos preventivos,[6]debido a sendas reformas legales producidas también en 2010.

Penados/as por Delitos Contra la Salud Pública	2010	Porcentaje (sobre el total de penados/as)	2015	Porcentaje (sobre el total de penados/as)
	16.227	28 %	11.913	22 %

Presos/as preventivos/as	2010	Porcentaje (sobre el total de encarcelados/as)	2015	Porcentaje (sobre el total de encarcelados/as)
	13.837	19 %	7.684	12 %

Internos/as extranjeros/as	2010	Porcentaje (sobre el total de encarcelados/as)	2015	Porcentaje (sobre el total de encarcelados/as)
	26.315	35 %	17.870	29 %

(Total nacional en el mes de diciembre, según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Una misma persona puede estar incluida en varias categorías.)

Esta importante bajada en número de personas encarceladas no ha producido un aumento en el número de delitos, sino todo lo contrario, durante el citado periodo 2010-2015 el número de delitos registrados ha descendido de forma constante (VER GRÁFICO). Con ello quedan demostradas varias hipótesis:

- Es posible reducir el número de personas encarceladas sin que aumente la criminalidad.
- Las reformas legales pueden producir un descenso de las personas encarceladas sin que haya un aumento de la alarma social.

Una política criminal coherente debería considerar un éxito que se reduzca el número de personas encarceladas sin que aumente la criminalidad y debería dirigir sus esfuerzos hacia ese objetivo. Sin embargo, la última reforma del Código Penal de 2015 vuelve a las políticas punitivas y sensacionalistas de antaño, aumentando las penas para los delitos contra el patrimonio, sin que haya justificación social alguna. Desde ROSEP creemos que es necesario y posible reducir las penas para estos delitos (el 28 % de las personas encarceladas lo están por robos y hurtos) y apostar por

[6] La evolución de la población penitenciaria en España: datos para un diagnóstico. Tomás Montero Hernanz. Revista de derecho y proceso penal, ISSN 1575-4022, Nº. 34, 2014, págs. 103-120

alternativas comunitarias, restaurativas y de justicia social. Si no lo hacemos predecimos que la población penitenciaria volverá a aumentar en los próximos años, cuando comiencen a surtir efectos las medidas endurecedoras de la última reforma penal.

2. Libertad condicional escasa y tardía

Todos los sistemas legales de nuestro entorno regulan mecanismos de liberación anticipada de aquellas personas encarceladas que tienen un pronóstico favorable de reinserción. En nuestro país ese sistema es el sistema de libertad condicional que se puede conceder a aquellas personas que han cumplido las ¾ partes de su condena, mientras que en la mayoría de los países de nuestro entorno la libertad anticipada se concede a los 2/3 o a la 1/2 de la condena. Diversos estudios han demostrado que las personas que pasan el último periodo de su condena en régimen abierto y, posteriormente, en libertad condicional tienden a reincidir menos que aquellas personas que son directamente excarceladas.[7] En España, la libertad condicional tarda en llegar y además llega pocas veces, cada vez menos. Hemos pasado de un 25% de libertades condicionales en 1996 a un 16% en el año 2014 (8.660 libertades condicionales concedidas, según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que no incluyen a las personas presas en Catalunya).

[7] "Hay que hacer aumentar, en general, la aplicación de la libertad condicional. El hecho de que las personas salgan en libertad a prueba se está mostrando como un indicador muy potente para prevenir la no reincidencia. Habría que estudiar claramente las condiciones legales y la preparación decasos para intentar ser lo más abierto posible en ambos aspectos. En este sentido, habría que transmitir a nuestros legisladores estas recomendaciones y explicarlas pedagógicamente a la sociedad para evitar las tentaciones de endurecimiento al acceso a la libertad condicional que sistemáticamente se vienen dando en las diferentes reformas del CódigoPenal vigente." Capdevilla y Ferrer, 2009. Tasa de reincidencia en Cataluña.

Está demostrado que las personas que pasan el último periodo de su condena en régimen abierto y, posteriormente, en libertad condicional tienden a reincidir menos que aquellas personas que son directamente excarceladas. Sin embargo, hemos pasado de un 25% de libertades condicionales en 1996 a un 16% en el año 2014.

Ante esto la reforma del Código Penal del 2015 presenta una postura engañosa. Por un lado, se dice que se pretende potenciar esta figura y por ello se establece una libertad condicional adelantada a la mitad de la condena para aquellas personas penadas por primera vez que cumplan condenas de menos de 3 años. Pero en realidad, **esta última reforma del Código Penal elimina la libertad condicional**, ya que se cambia su régimen y se transforma en una suspensión de condena. En otras palabras, si la libertad condicional es revocada el/la interno/a tendrá que reingresar a prisión a cumplir la pena íntegra (todo el periodo que haya estado en libertad condicional tendrá que ser cumplido de nuevo en régimen de privación de libertad). Esta es una de las medidas más regresivas que contiene esta reforma y va a contribuir, sin duda, a aumentar aún más la duración de la condenas. Además es una medida fundamentalmente injusta puesto que, cuando la persona está en libertad condicional, no es libre sino que sigue cumpliendo una pena, tiene que someterse a una serie de reglas de conducta y debe cumplir una serie de controles, por lo que hacerla cumplir de nuevo la condena entera supondría un doble cumplimiento.

Es muy necesario que la libertad condicional vuelva a ser regulada como tal, y no como suspensión de condena. Además creemos que se ha de establecer como norma general la concesión a las 2/3 partes de condena, aumentar los supuestos para su concesión adelantada a la mitad, y establecer mecanismos penitenciarios efectivos para potenciar esta figura.

Es muy necesario que la libertad condicional vuelva a ser regulada como tal, y no como suspensión de condena. Además creemos que se ha de establecer como norma general la concesión a las 2/3 partes de condena, aumentar los supuestos para su concesión adelantada a la mitad, y establecer mecanismos penitenciarios efectivos para potenciar esta figura.

La prisión debería responder a delitos extremadamente graves. Las alternativas a la prisión deberían ser la norma, y la prisión la excepción. Así lo dicen las Reglas Penitenciarias Europeas y las Recomendaciones del Consejo de Europa.

3. Alternativas a la prisión rígidas y de difícil acceso.

Si la pena criminal es la "forma suprema del poder coactivo del Estado", debemos admitir que la pena de prisión es la forma más extrema y severa de ejercer ese poder. Es la manifestación más dura del poder estatal y supone una privación de algunos de los derechos más preciados como el derecho a la libertad de movimientos y al desarrollo de una vida familiar o todos aquellos derechos que se ven limitados al encerrar a personas en un espacio de control reducido. La prisión debería ser el último recurso, la *ultima ratio*, para responder a aquellas cuestiones tan graves que otro método se antojara ineficaz. Así lo dice la legislación europea, como por ejemplo, las Reglas Penitenciarias Europeas y las Recomendaciones del Consejo de Europa[8]. Y así se puede deducir, también, de nuestra propia Constitución, que sostiene que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de su personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y la paz social" (artículo 10).

Por ello, ha de promoverse que las sanciones alternativas a la prisión sean la respuesta habitual frente al delito, y la prisión se convierta en la excepción. Estas sanciones alternativas respetan la libertad de los penados al tiempo que mejoran logran más eficazmente los fines preventivos y reinsertadores del derecho penal[9]. Sin embargo, en nuestro sistema de penas y medidas alternativas hay una serie de carencias que es necesario mejorar para conseguir alcanzar el objetivo de reducir el número y la tasa de personas encarceladas.[10]Entre otras, la carencia de un sistema flexible, amplio e individualizado de sanciones alternativas a la prisión y la carencia de normas específicas que determinen la preferencia de la sanción alternativa a la prisión.

En el Estado español cada vez se aplican más penas alternativas a la prisión (trabajos en beneficio a la comunidad, sobre todo), pero esto no está conllevando un descenso de la población presa. Como ha quedado

[8] "Según las Reglas Penitenciarias Europeas:Nadie puede ser privado de su libertad salvo que esta medida sea el único recurso disponible. Además, se alude a los efectos negativos del encarcelamiento (con referencia implícita a las privaciones personales y para la familia), a su incapacidad para lograr la rehabilitación de las personas condenadas, a sus consecuencias adversas para el respeto a los derechos humanos de los reclusos y para la gestión del sistema penitenciario, cuando se produce una situación de masificación, y a su alto coste económico. CID, 2010, La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse.

[9] "Respecto de la capacidad de las sanciones alternativas de cumplir las finalidades del castigo, las recomendaciones europeas señalan que: son capaces de satisfacer el principio de proporcionalidad son idóneas —cuando toman en consideración el riesgo y necesidades del infractor— para proteger a la colectividad permiten satisfacer el principio de rehabilitación, al afrontar las necesidades del infractor y los factores vinculados al desistimiento del delito y pueden fomentar la responsabilidad del infractor con referencia a la sociedad en general y a la víctima en particular." CID, 2010, La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse.

[10] En este apartado seguimos el artículo de CID, 2010, La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse.

demostrado en un reciente estudio[11], lo que está sucediendo es que se está expandiendo la red penal (widening the net), y se están castigando conductas que antes no eran castigadas. No en vano, la mayoría de condenados a trabajos en beneficio a la comunidad han cometido delitos contra la seguridad vial (conducción sin permiso, o bajo los efectos del alcohol), los cuales antes eran sancionados administrativamente. Por ello, esta pena está funcionando para expandir el sistema penal, no como alternativa a la prisión.

El nuevo Código Penal de 2015 restringe aún más el abanico de penas alternativas disponibles al establecer una sola vía para no entrar en prisión: la suspensión de condena. Anteriormente era posible solicitar la sustitución de penas de prisión por trabajos en beneficio de la comunidad o multa pero esta posibilidad ha sido eliminada. Es cierto que la nueva regulación de la suspensión permitirá su concesión en algunos casos que antes no eran posibles, pero creemos que es necesario ampliar el abanico de medidas alternativas disponibles y establecer mecanismos legislativos que potencien su concesión.

Es necesario ampliar el abanico de penas alternativas disponibles y establecer mecanismos legislativos que potencien su concesión, con normas específicas que señalen la preferencia de las medidas no privativas de libertad frente a la prisión.

4. Inexistencia de regulación eficaz de la Justicia Restaurativa.

La Unión Europea lleva años pidiendo potenciar los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, como la mediación, en el marco de la Justicia Restaurativa. Esta nueva visión de la justicia se basa en la participación activa de la víctima y el infractor en la resolución del conflicto, y tiene como beneficios la reparación del daño moral o ecónomico causado a la víctima y la responsabilización del infractor. Como consecuencia de la Directiva Europea 2012/29/EU se ha introducido por primera vez el término Justicia Restaurativa en nuestro ordenamiento (en el Estatuto de las Víctimas) y, también por primera vez, la mediación aparece en nuestro Código Penal (en el artículo 84, como posible condición para la suspensión de condena). Sin embargo, no existe una regulación procesal que permita a la judicatura, fiscalía y abogacía derivar casos adecuadamente a la mediación y otras medidas de Justicia Restaurativa, de forma que no todos los conflictos tengan que conllevar una entrada en el sistema penal y una sentencia (establecimiento del principio de oportunidad).

Las experiencias de otros países de nuestro entorno y de determinadas regiones del Estado español demuestran los beneficios de este enfoque. Por ello, creemos que es urgente una regulación eficaz de la Justicia restaurativa, a través de la inclusión de sus efectos en el Código Penal y la regulación de su procedimiento en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Además, una vez reconocida legislativamente, deben financiarse adecuadamente los servicios de Justicia Restaurativa, ya sean gestionados directamente por la Administración o concertados con entidades sociales. La apuesta por la Justicia Restaurativa debe ser una política de Estado consensuada entre las fuerzas políticas y la sociedad.

Es urgente una regulación eficaz de la Justicia restaurativa, a través de la inclusión de sus efectos en el Código Penal y la regulación de su procedimiento en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Además, una vez reconocida legislativamente, deben financiarse adecuadamente los servicios de Justicia Restaurativa.

[11] *Have community sanctions* and measures widened the net of the European criminal justice systems? 2015. AEBI, et al.

3.3. LEY ORGÁNICA GENERAL PENITENCIARIA Y REGLAMENTO PENITENCIARIO

"Principio inspirador del cumplimiento de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad será la consideración de que el interno es sujeto de derecho y no se haya excluido de la sociedad, sino que continúa formando parte de la misma. En consecuencia, la vida en prisión debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos nocivos del internamiento, favoreciendo los vínculos sociales, la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas y el acceso a las prestaciones públicas."

Artículo 3.3 del Reglamento Penitenciario.

Creemos que la mejor manera de mejorar nuestro sistema penitenciario es reducir el número de personas encarceladas hasta niveles acordes con nuestra tasa de delincuencia. En este Estado hay un exceso de duración de la condenas de prisión y ello es lo primero que hay que cambiar. Mientras llega ese momento, los derechos de las personas presas deben respetarse, tal y como aparecen recogidos en la actual legislación penitenciaria. El derecho a la **vida, integridad y salud**, el derecho al **trabajo remunerado**, el derecho a la **dignidad e intimidad**, el derecho a las **relaciones con el exterior**, son algunos de los derechos reconocidos en la Ley Orgánica General Penitenciaria y el Reglamento Penitenciario. Sin embargo, su cumplimiento dista de ser el ideal, como sabemos las Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario. No basta con enumerar los derechos sino que estos tienen que ser cumplidos. Para ello debe aumentarse el número de personal técnico destinado a labores de tratamiento (psicología, educación social, trabajo social, juristas) y los recursos económicos para el trabajo de las entidades del tercer sector, sin permitir en ningún caso la privatización mercantilista de las prisiones.

Es necesario potenciar la concesión de permisos y progresiones a tercer grado, pero insistimos en que la mejor manera de mejorar nuestro sistema penitenciario es reducir el número de personas encarceladas hasta niveles acordes con nuestra tasa de delincuencia.

La normativa penitenciaria española ha sido reconocida por su carácter progresista, pero sin una dotación adecuada de recursos y sin una política decidida en favor de la reinserción social estas normas se quedan en palabras vacías. Las reformas legislativas en este ámbito han ido destinadas más bien a potenciar los aspectos más punitivos de la cárcel (FIES), en vez fomentar los recursos que mejor atienden los fines constitucionales de la prisión (permisos, salidas programadas, clasificaciones en tercer grado). El mecanismo más importante para la reinserción de las personas presas es el tercer grado, es decir, el cumplimiento en régimen abierto, haciendo una vida integrada en la comunidad. Sin embargo, sólo un 17% de las personas internas (Estadísticas de la Secretaría General de II PP y de la Generalitat de Cataluyna) acceden a este grado. Es necesario potenciar la concesión de progresiones a tercer grado y de clasificaciones iniciales en este grado, pues es la respuesta más adecuada para determinados tipos de delitos que no suponen un riesgo para la sociedad. Además, las personas que acaban su condena en esta modalidad reinciden mucho menos.[12]

Entre los problemas que aquejan a nuestro sistema penitenciario destaca la problemática sanitaria. Las personas presas tienen los mismos derechos sanitarios que las personas en libertad pero, en la actualidad, eso no siempre se cumple. Entendemos que la sanidad penitenciaria debe ser transferida al Sistema Nacional de Salud (o a su autonómico equivalente) de forma que no haya diferencias de atención médica entre una persona presa y una libre. Además deben ser excarceladas todas las personas

[12] Capdevilla y Ferrer, 2009. Tasa de reincidencia en Cataluña.

enfermas graves con padecimientos incurables y dotar a la sociedad civil de recursos para atender a aquellas personas que no cuentan con familia de acogida. Debemos hacer especial referencia, además, a la salud mental. **Cada vez más, las cárceles están llenas de personas con problemas de salud mental** pese a que la legislación entiende que estas personas no deberían cumplir una pena de prisión, al estar exentas de responsabilidad criminal. Hay que excarcelar a estas personas y destinar los recursos necesarios para que sean atendidas en contextos terapéuticos en libertad.

Por otro lado, **un 65 % de la población penitenciaria tiene problemas de adicción** y entendemos que, siempre que fuera posible, las personas drogodependientes deberían ser destinadas a recursos extrapenitenciarios para su tratamiento (comunidades terapéuticas o tratamiento ambulatorio supervisado), ya que la prisión no es el mejor lugar para superar esta problemática. De todas formas, consideramos que el tratamiento de drogodependencias dentro de prisión no debe reducirse y que no deben darse pasos atrás en iniciativas tan positivas como las UTEs (unidades terapéuticas educativas), teniendo siempre la vista puesta en finalizar el tratamiento en libertad.

Una gran mayoría de personas presas tiene problemas de salud mental o de drogodependencias, pero la cárcel no es un entorno terapéutico apropiado para abordar estas situaciones, por lo que entendemos que estas personas deberían ser atendidas en recursos extrapenitenciarios.

Otro colectivo que sufre especialmente las consecuencias de esta política penitenciaria punitivista, es el de las mujeres. **En España se encarcelan a más mujeres que en los países de nuestro entorno** (VER GRÁFICO) y además ellas sufren mayor dispersión de sus hogares y menor acceso a programas de tratamiento específicos, sin olvidar que muchas de ellas deben afrontar la crianza de sus hijos e hijas entre los muros de la prisión.

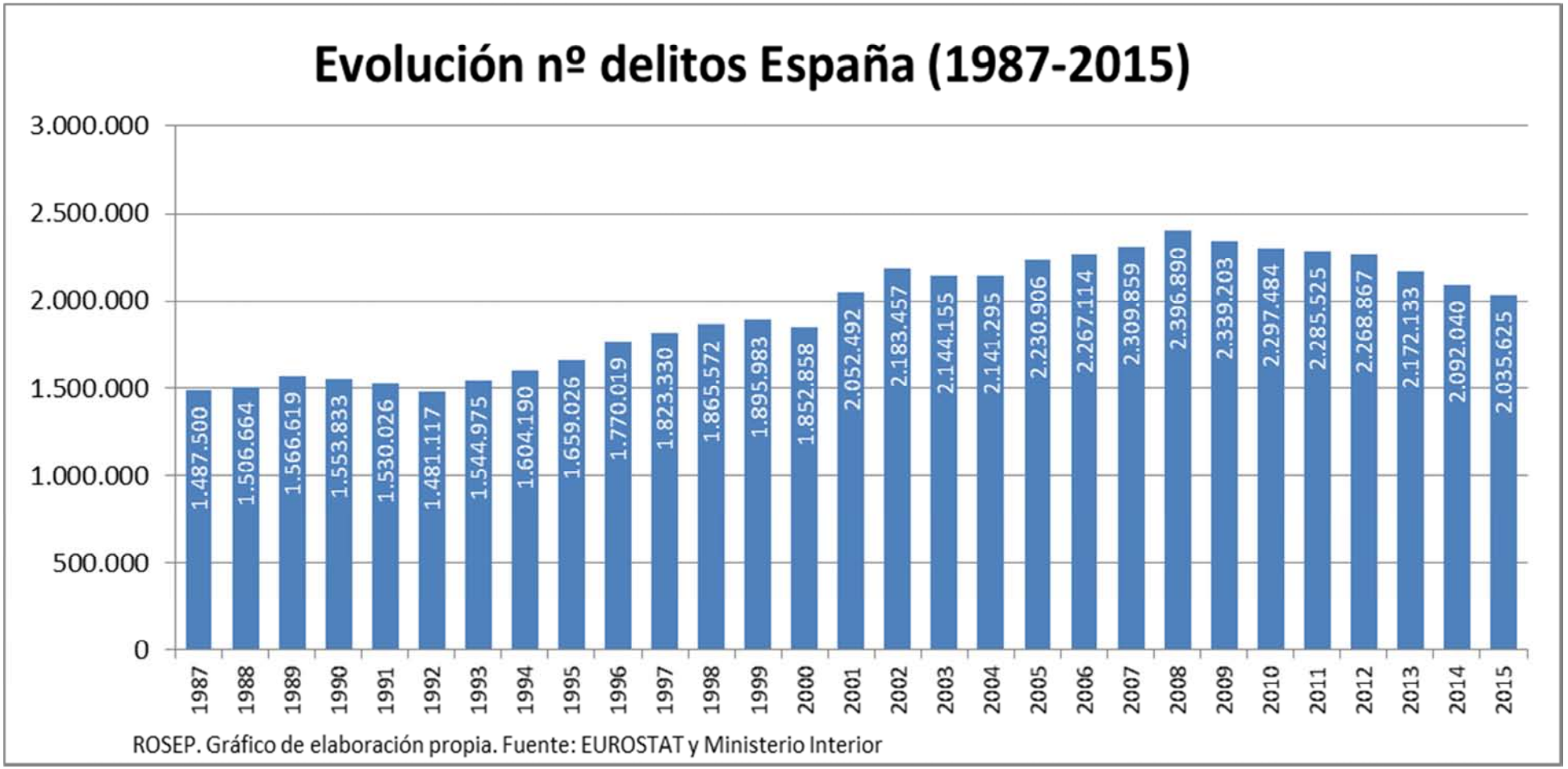
2. ESTADÍSTICAS DEL ENTORNO PENITENCIARIO

Delitos cometidos en España en 2015	2.035.625

ROSEP. Fuente: Ministerio del Interior.

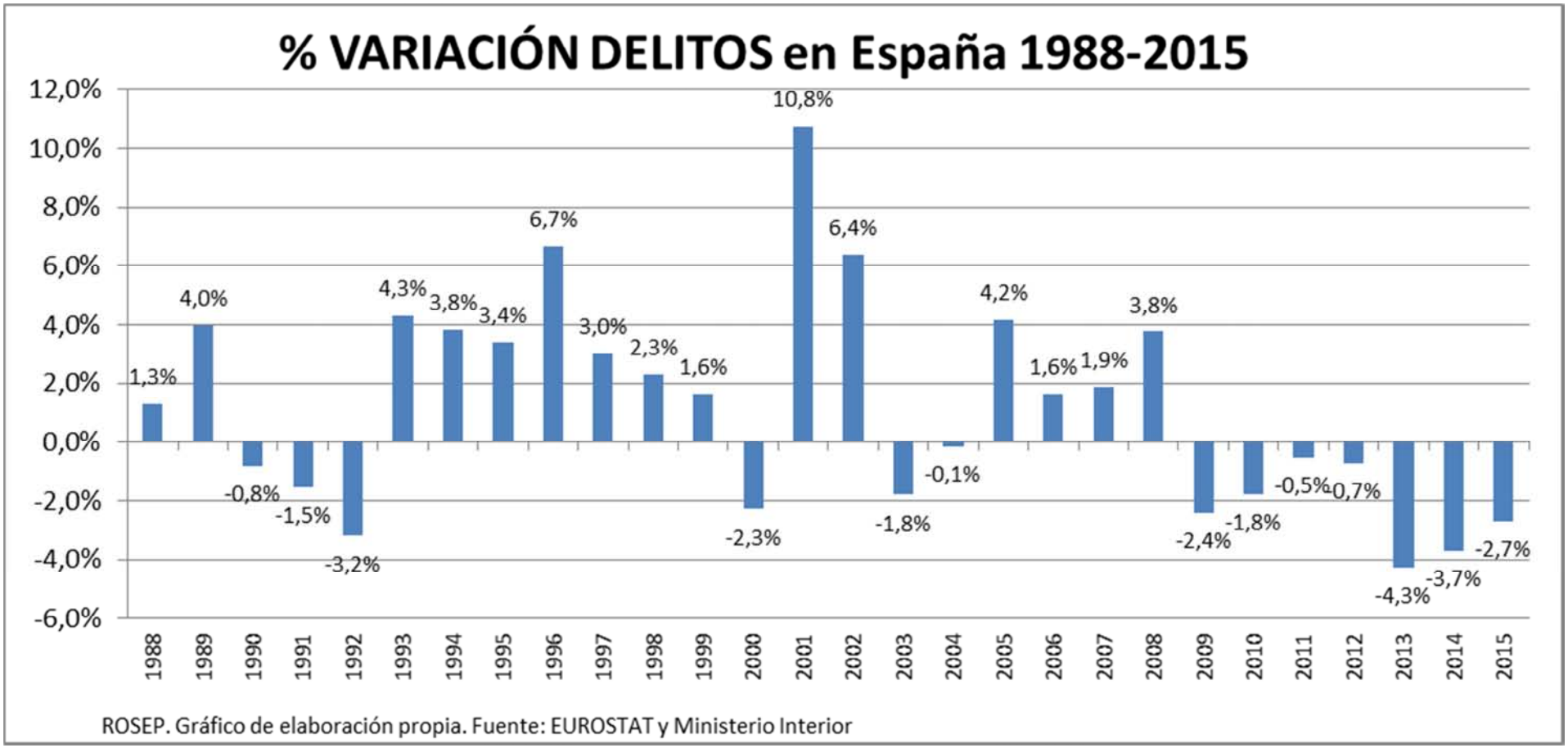
El total de delitos cometidos en España en 2015 según fuentes policiales han sido 2.035.625. Este dato adquiere valor si lo vemos comparativamente: en relación con los años anteriores, o en relación el número de habitantes o en relación con otros países, como podemos apreciar en los gráficos siguientes.

EVOLUCIÓN NÚMERO DE DELITOS



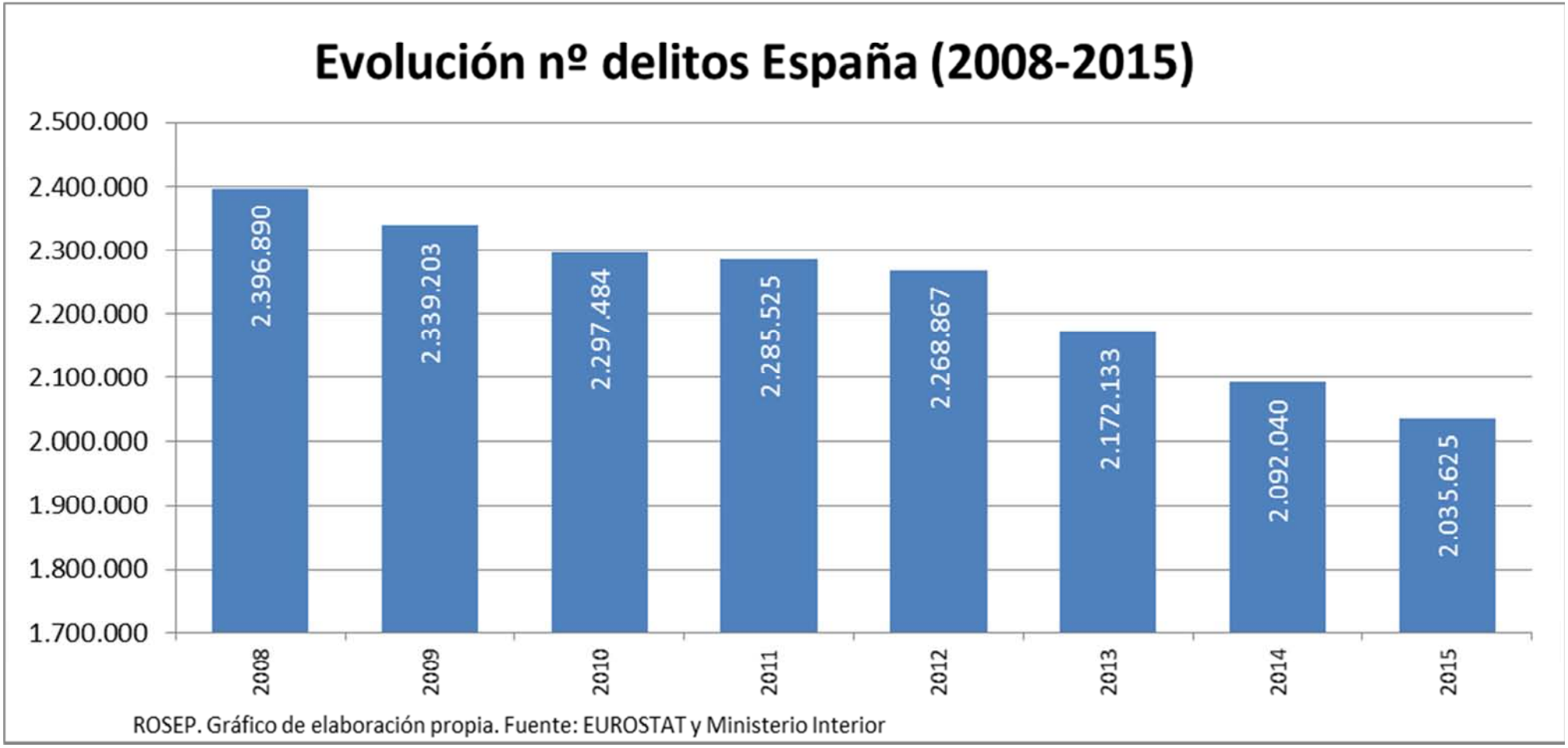
Los delitos cometidos en España han variado a lo largo de los años. La evolución más reciente indica un descenso progresivo desde el año 2008 hasta la actualidad. Desde entonces, cada año se cometen menos delitos en España. Esta tendencia se muestra de modo persistente.

EVOLUCIÓN VARIACIÓN DEL NÚMERO DE DELITOS



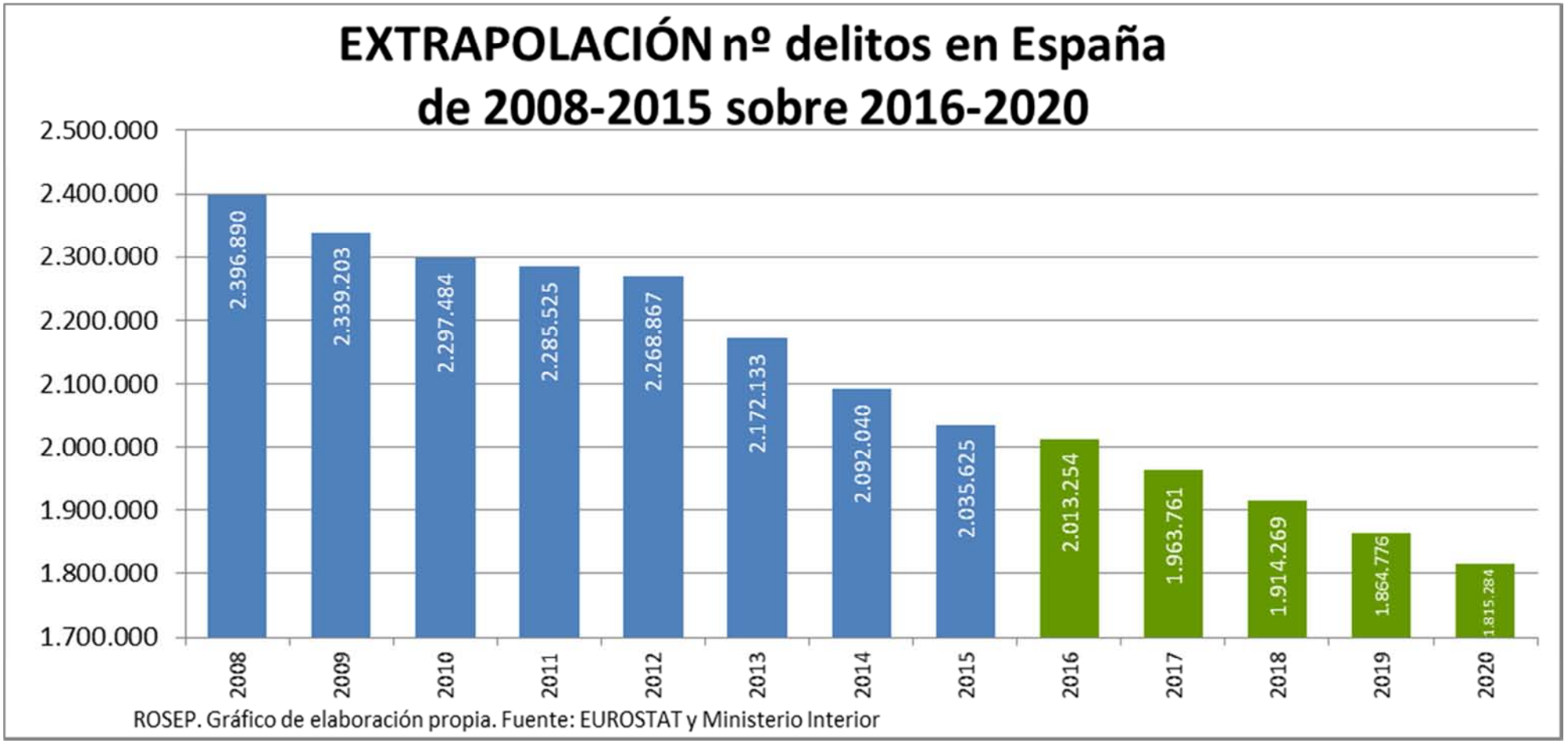
En este gráfico se observa la variación interanual de los delitos cometidos. La tendencia de los últimos años de reducción de delitos se percibe de modo consistente siendo especialmente intensa en los dos últimos años, pero mostrando una tendencia mantenida desde el año 2008.

EVOLUCIÓN NÚMERO DE DELITOS 2008-2015



Se aprecia una clara disminución en el número de delitos cometidos en España en la serie histórica 2008-2015. En términos porcentuales la disminución del número de delitos entre 2008 y 2015 es del **15%**.

EXTRAPOLACIÓN NÚMERO DE DELITOS 2008-2015 SOBRE 2016-2020



Si extrapolamos la tendencia observada entre 2008 y 2015 sobre los siguientes años, podemos prever que en los próximos años la tasa de criminalidad podría situarse en España por debajo de 1.900.000 delitos cometidos antes del final de la década actual.
En términos porcentuales la proyección hasta finales de la presente década, nos permite prever una **disminución del 24%** en el número de delitos en el período 2018-2020.

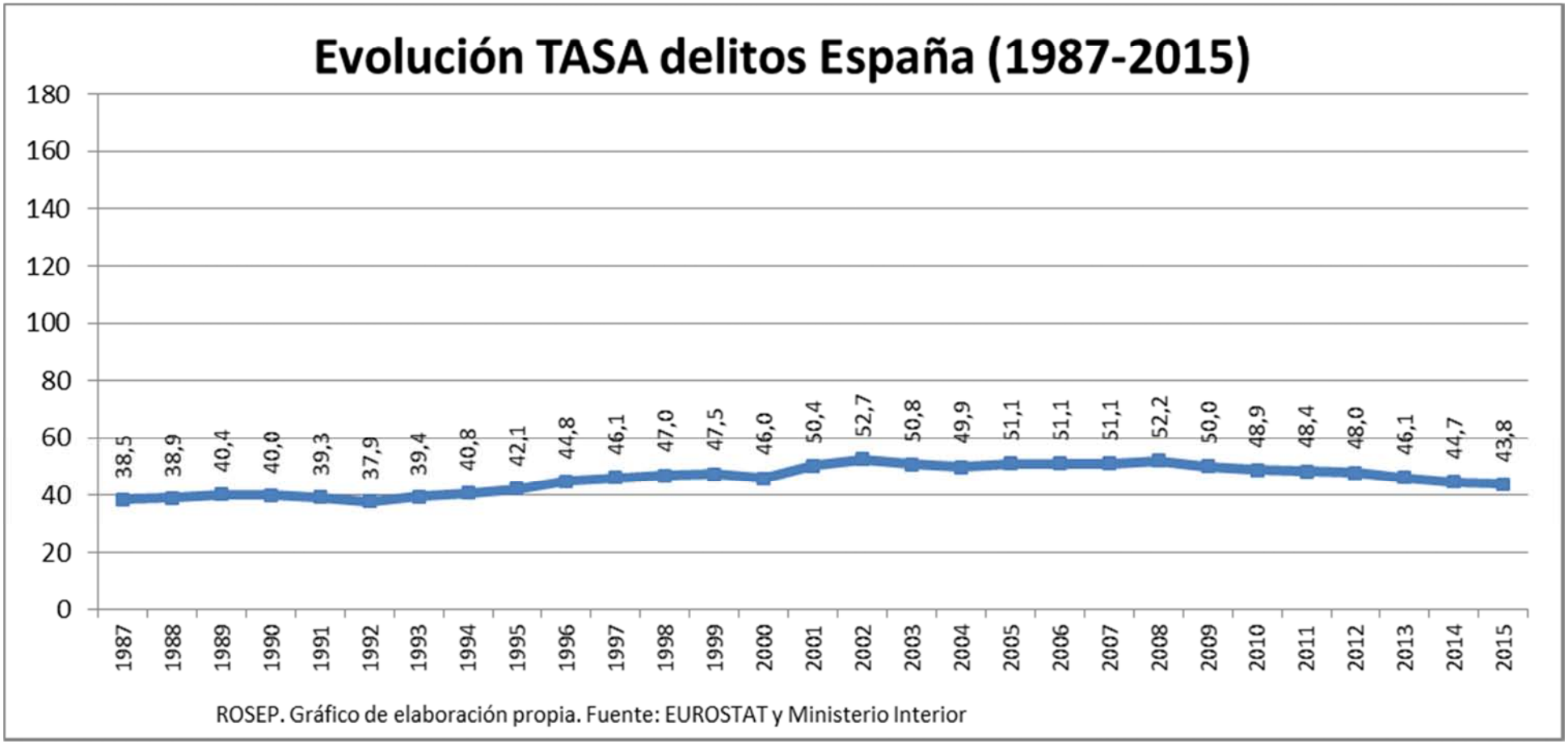
TASA DE DELITOS ESPAÑA EN 2015

TASA delitos en España en 2015 43,8

ROSEP. Fuente: Ministerio del Interior.

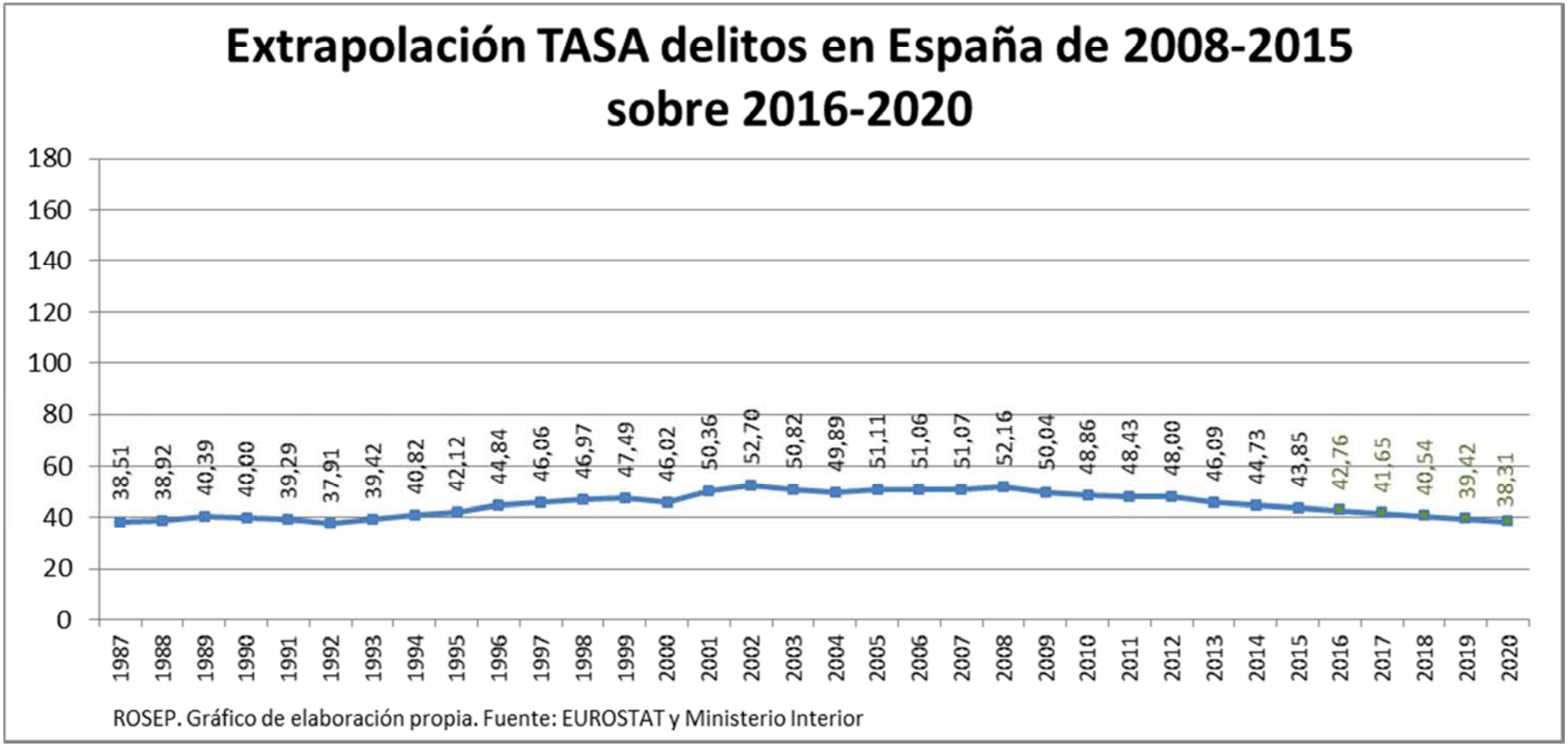
La tasa de delitos en España en 2015 es de 43,8 delitos por cada 1.000 habitantes. Esta tasa nos muestra la cuantía de delitos en proporción a los habitantes del país.
La tasa de delitos permitirá comparar la cantidad de delitos cometidos, comparar a lo largo del tiempo teniendo en cuenta las variaciones en el número de habitantes del país, así como comparar la el grado de criminalidad actual de España en relación a otros países.

EVOLUCIÓN TASA DE DELITOS



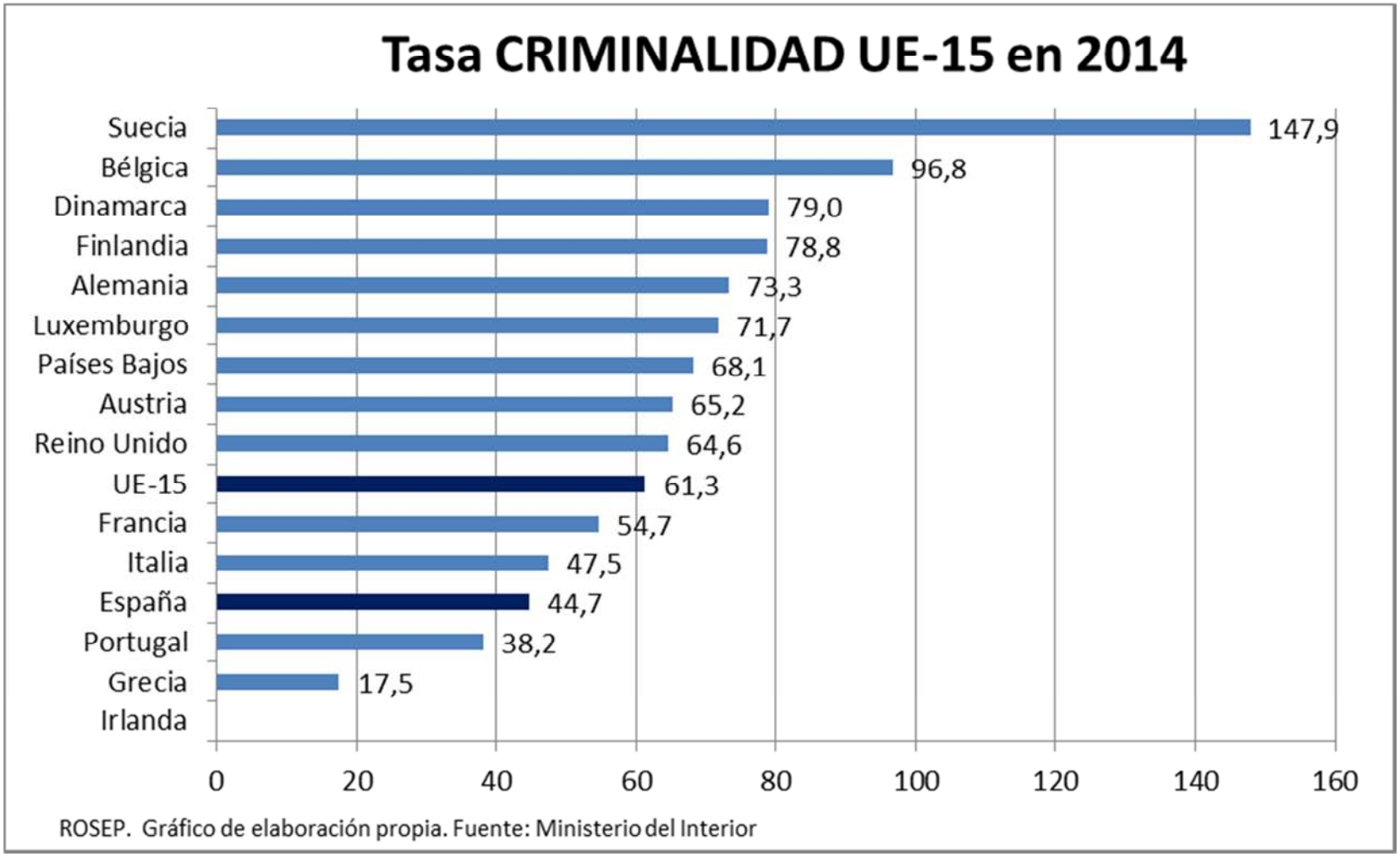
El conjunto de la evolución se sitúa entre los 40 y 50 delitos cometidos por cada 1.000 habitantes, siendo el máximo de la serie de 52,7.
Desde comienzos desde el año 2003 se observa una estabilidad que se prolonga hasta 2008. Desde esta fecha hasta la actualidad se produce un suave y persistente descenso de la tasa de delitos cometidos en España.

EXTRAPOLACIÓN 2015-2020 DE LA TASA DE DELITOS



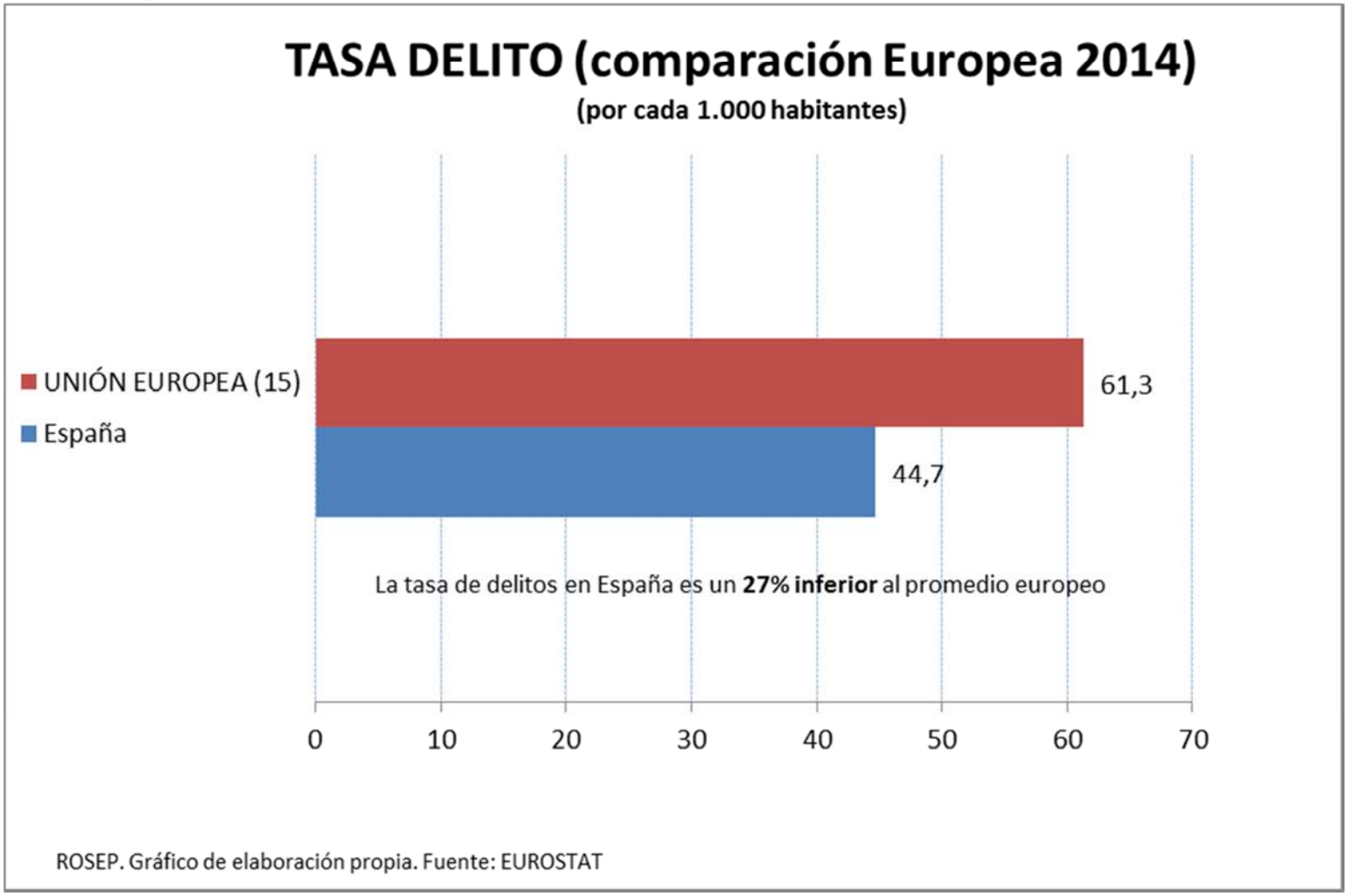
Si extrapolamos la tendencia observada entre 2008 y 2015 sobre los siguientes años pero mostrando la tasa de delitos, podemos prever que en los próximos años la tasa de criminalidad podría situarse por debajo de 40 delitos cometidos por cada 1.000 habitantes.

TASA DE CRIMINALIDAD UE-15 en 2014



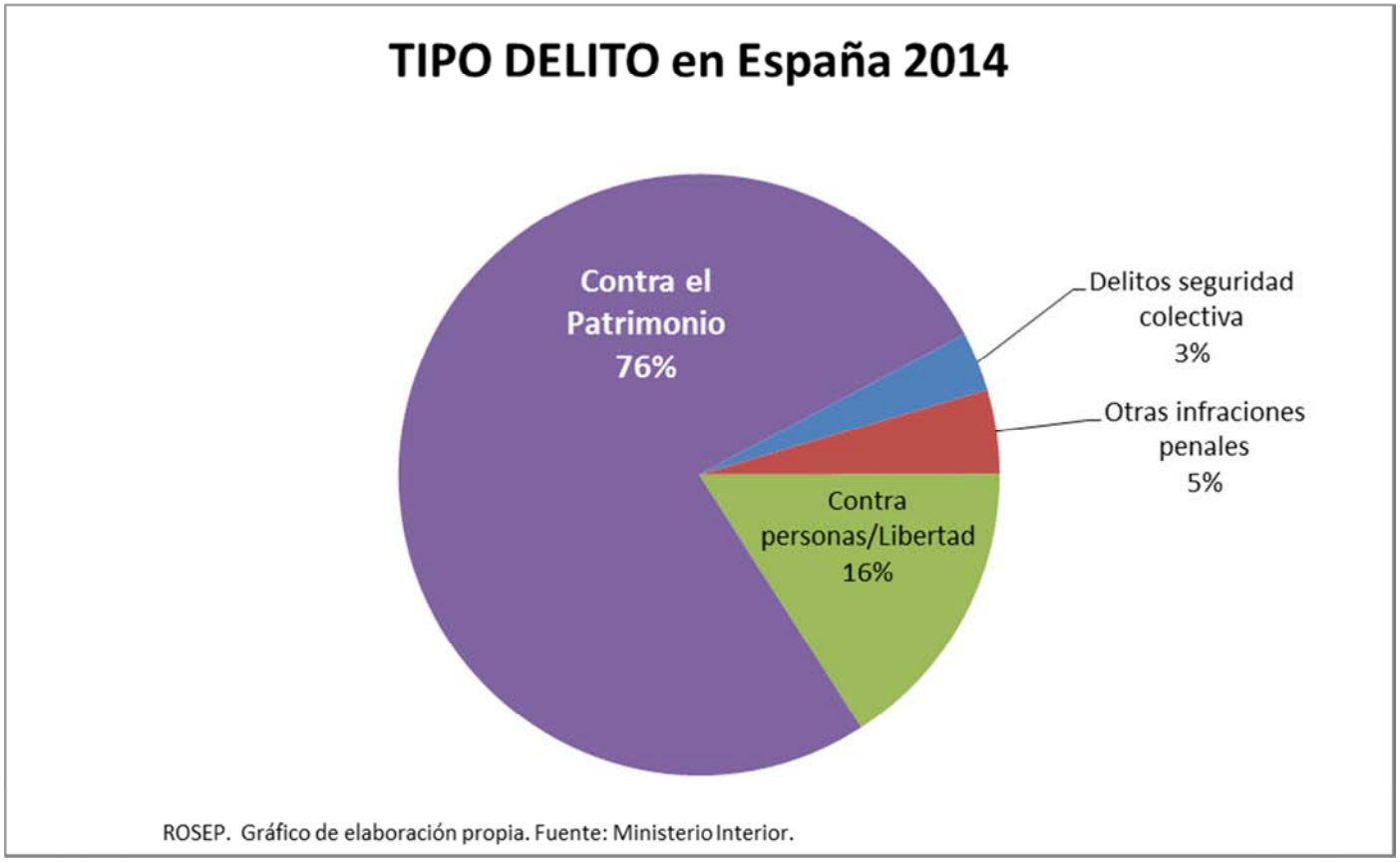
La comparación europea nos permite observar el valor de nuestra tasa de delitos en relación a los países de nuestro entorno. Los últimos datos disponibles son de 2014. Los datos evidencian que **España es uno de los países con menor criminalidad de la Unión Europea (UE-15).**

TASA DELITOS, COMPARATIVA EUROPEA



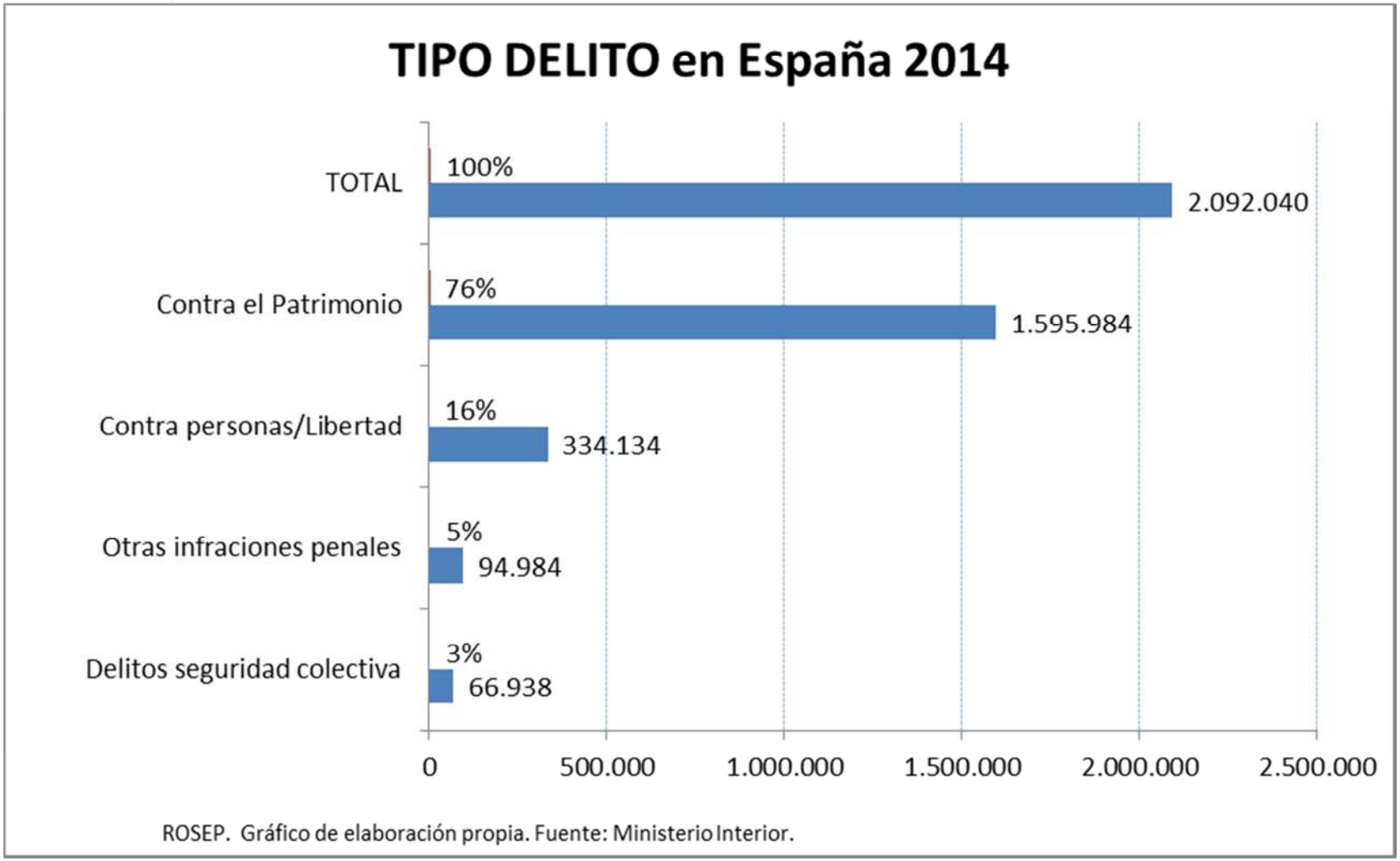
España tiene una tasa de criminalidad inferior en un 27% al promedio europeo (UE-15).

TIPO DE DELITOS, ESPAÑA 2014



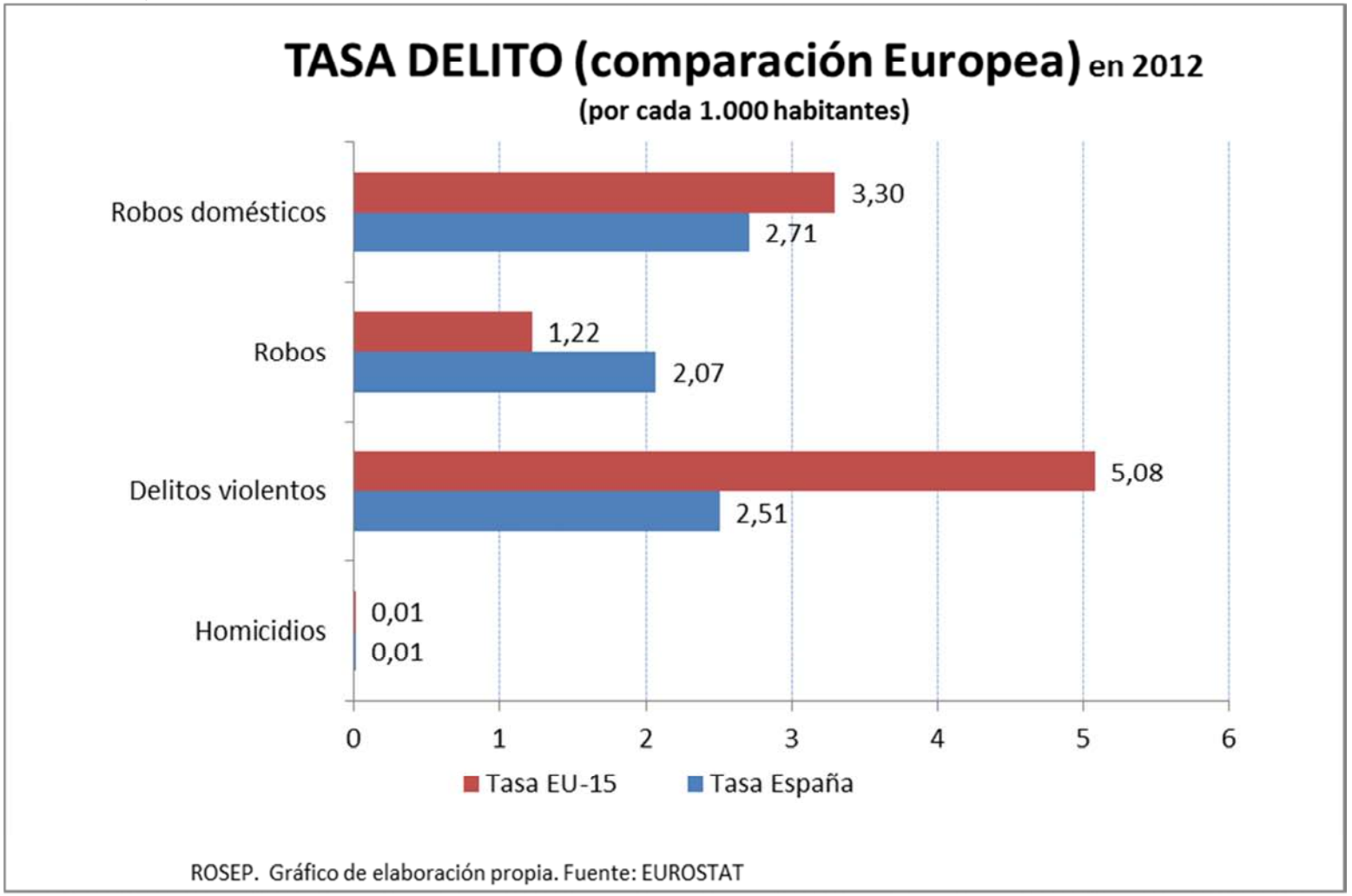
Si analizamos la tipología de delitos cometidos podemos observar que el 76% de los mismos son delitos contra el patrimonio. Es decir, 3 de cada 4 delitos cometidos en España durante 2014 son delitos contra la propiedad.
Los delitos violentos representan una parte muy inferior del total de delitos cometidos.

TIPO DE DELITOS, ESPAÑA 2014



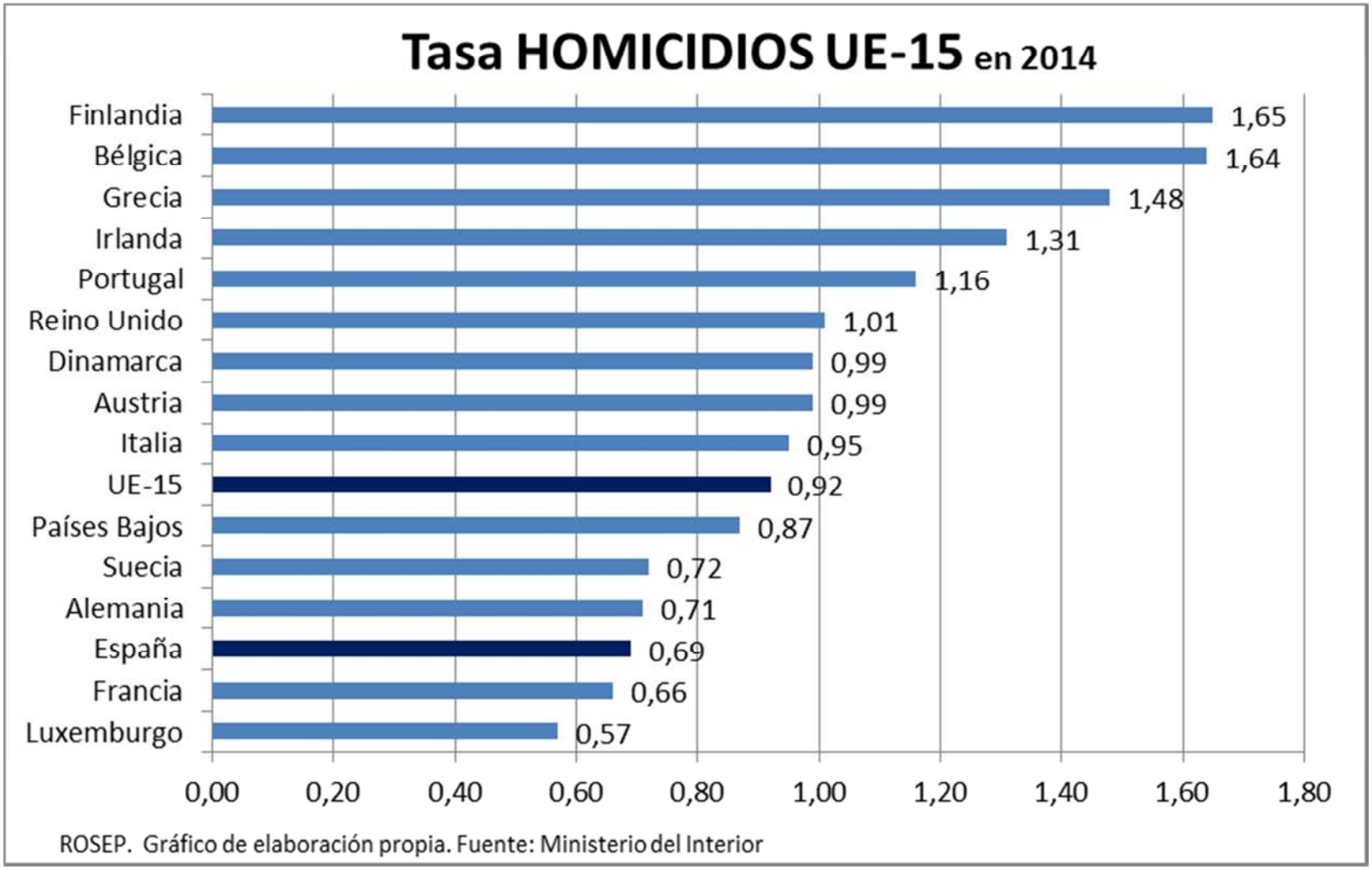
ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Ministerio Interior.

TIPO DELITOS, COMPARATIVA EUROPEA



Los delitos violentos representan una parte muy inferior del total de delitos cometidos. La tasa española es la mitad de la tasa europea (UE-15) para este mismo tipo de delitos.

TIPO DELITOS, COMPARATIVA EUROPEA



Somos uno de los tres países con menor tasa de homicidios de Europa (UE-15)

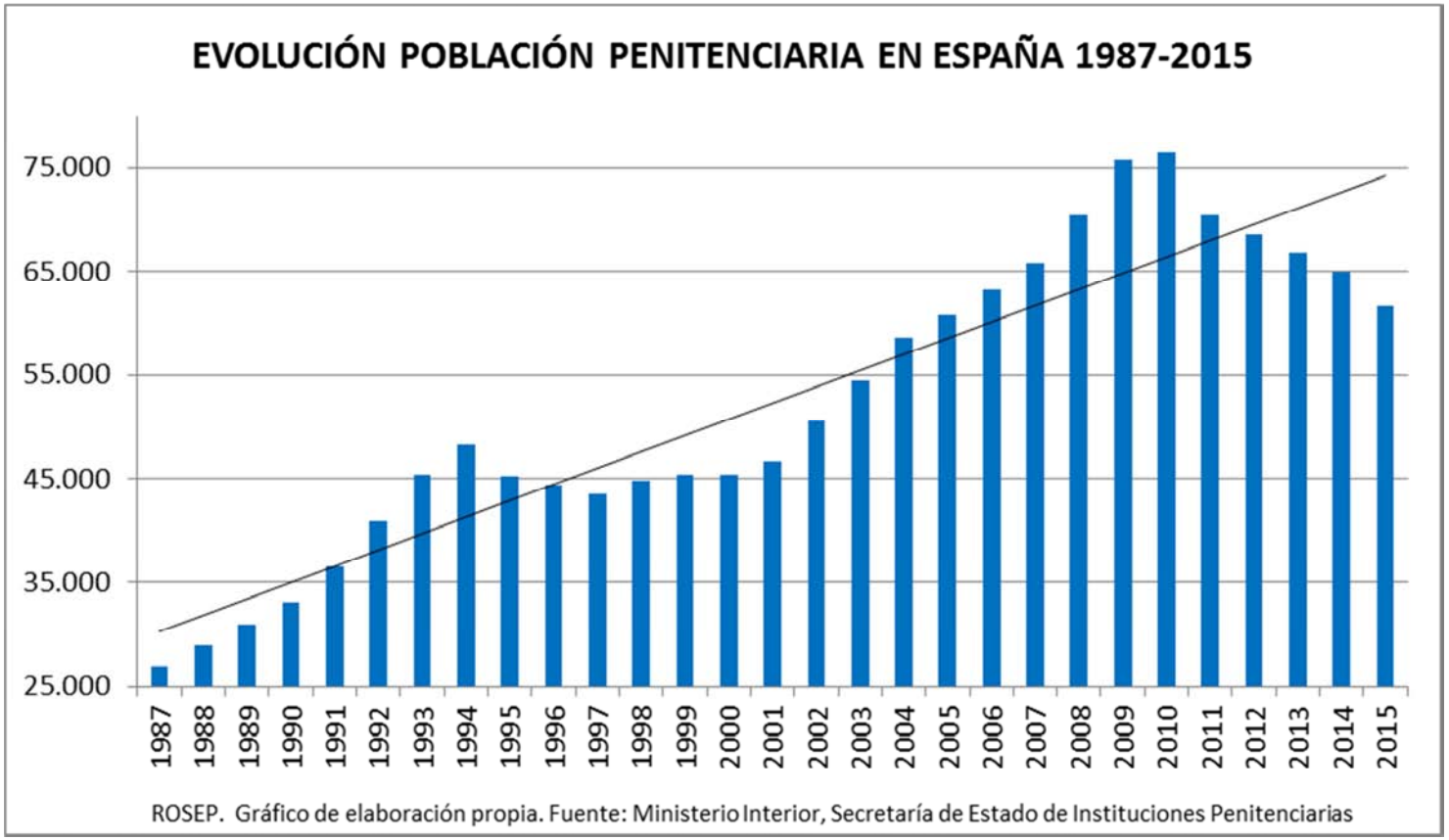
Población Penitenciaria en España (diciembre 2015) 61.614

ROSEP.

Fuente: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias.

La población penitenciaria española era de 61.614 personas internas a finales de 2015.

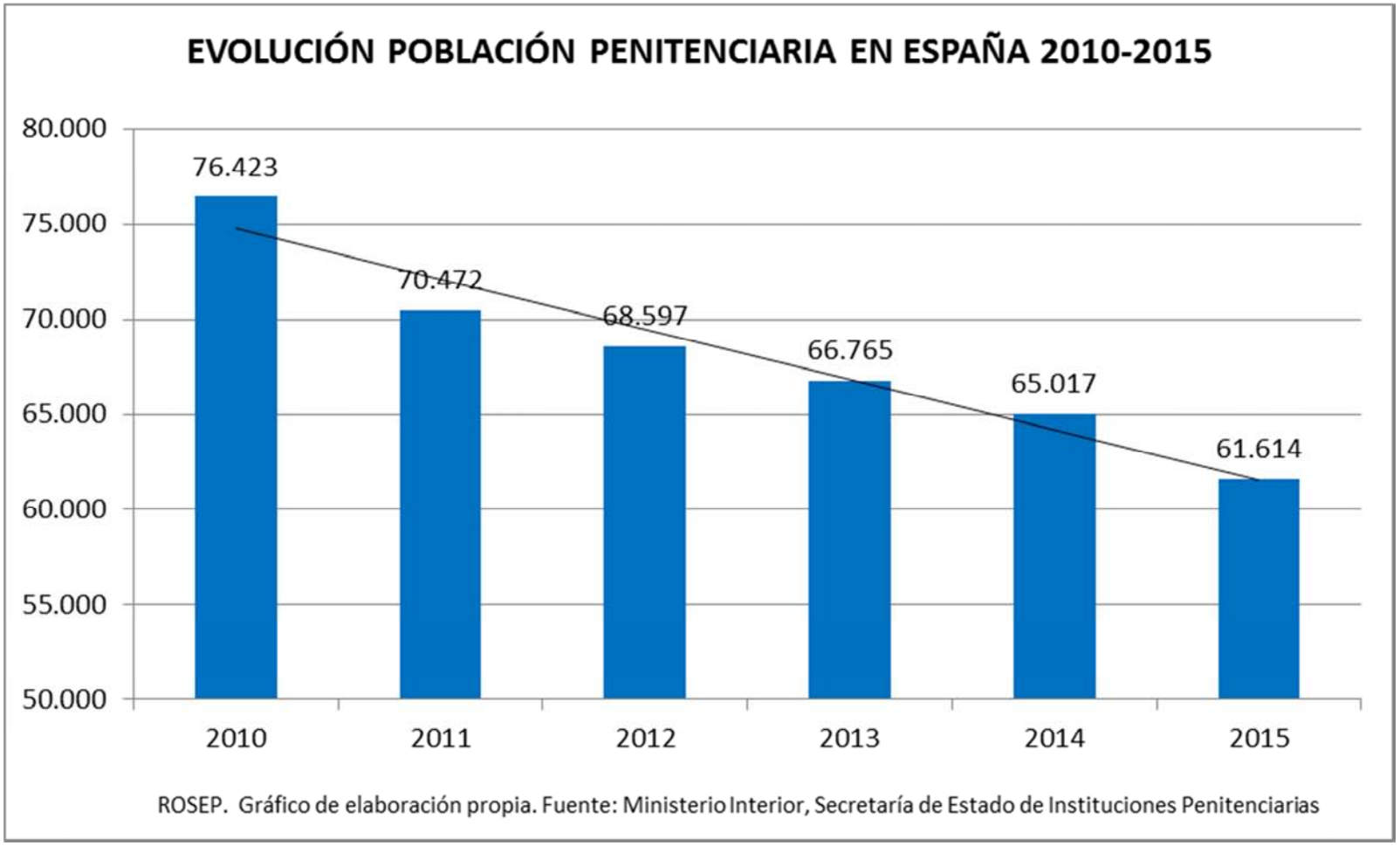
EVOLUCIÓN PROBLACIÓN PENINTENCIARIA ESPAÑOLA 1987-2015



La evolución de la población penitenciaria en España ha tenido una tendencia general de claro incremento desde el comienzo de la serie histórica.
Se ha pasado de tener 26.905 personas privadas de libertad en 1987 a tener 76.423 en 2010, año que marca el máximo de población penitenciaria.
Podemos apreciar distintos períodos en la evolución histórica de la población penitenciaria española:

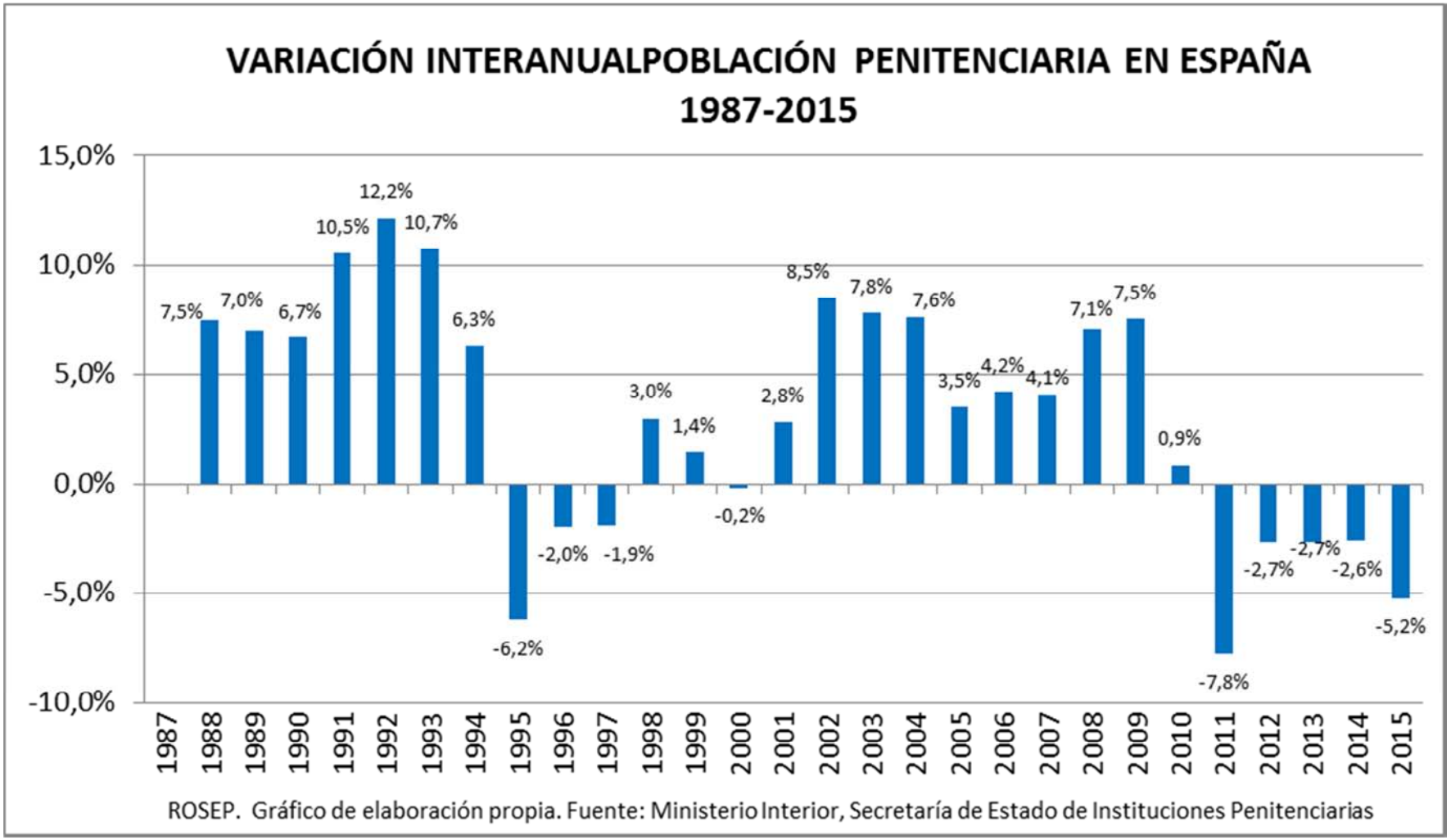
- 1987 – 1994. Se produce un incremento significativo pasando a casi duplicarse la población en ese primer período.
- 1995 – 2001. Se muestra una estabilización de la población penitenciaria en torno a 45.000 personas.
- 2002 – 2010. Nuevo periodo de incremento constante en el que la población penitenciaria aumenta en 21.000 personas en menos de 10 años.
- 2011 – 2015. Se inicia un período de descenso de la población penitenciaria. En estos 5 años la población ha disminuido en casi 15.000 personas.

EVOLUCIÓN PROBLACIÓN PENINTENCIARIA ESPAÑOLA 2010-2015



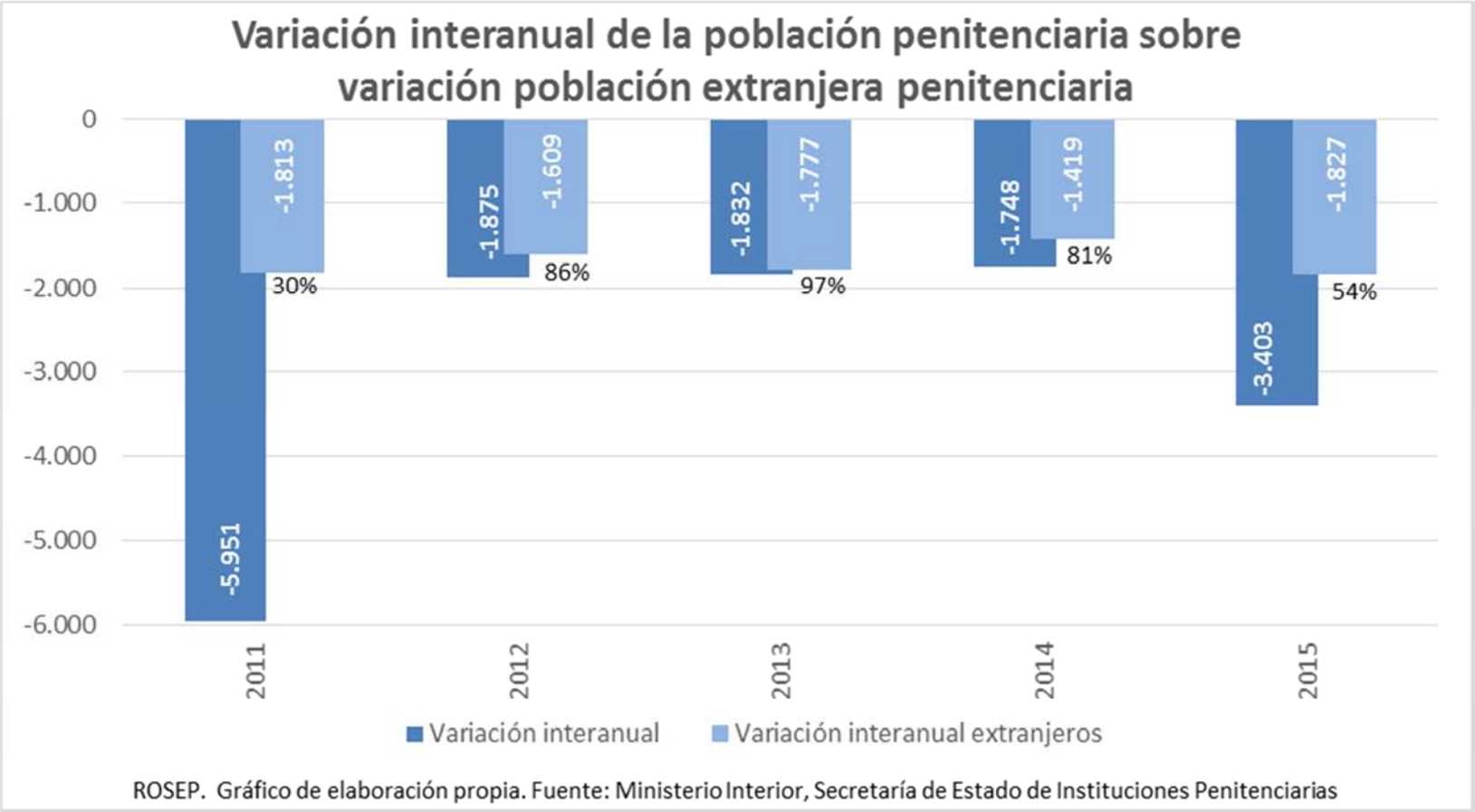
En los últimos 5 años ha descendido significativamente la población penitenciaria española en casi 15.000 personas.

VARIACIÓN INTERANUAL 1987-2015



La variación interanual evidencia la significativa tendencia de disminución observada en la población penitenciaria desde 2011.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN RELACIÓN A LA VARIACIÓN DE PORBLACIÓN EXTRANJERA PENITENCIARIA



ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Ministerio Interior, Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias

La disminución de la población penitenciaria observada en los últimos años se debe en gran medida a la disminución de la población penitenciaria extranjera. El porcentaje ha representado el 86%, 97% y 81% en 2012, 2013 y 2014 respectivamente.
De la disminución de 14.809 personas en prisión ocurrida entre 2011 y 2015, 8.445 se deben a personas extranjeras. Es decir, **un 57% del total de la disminución ocurrida** en el período 2011-2015 se debe la reducción de la población penitenciaria extranjera.

TASA Población Penitenciaria en España 2015

(cada 100.000 habitantes)

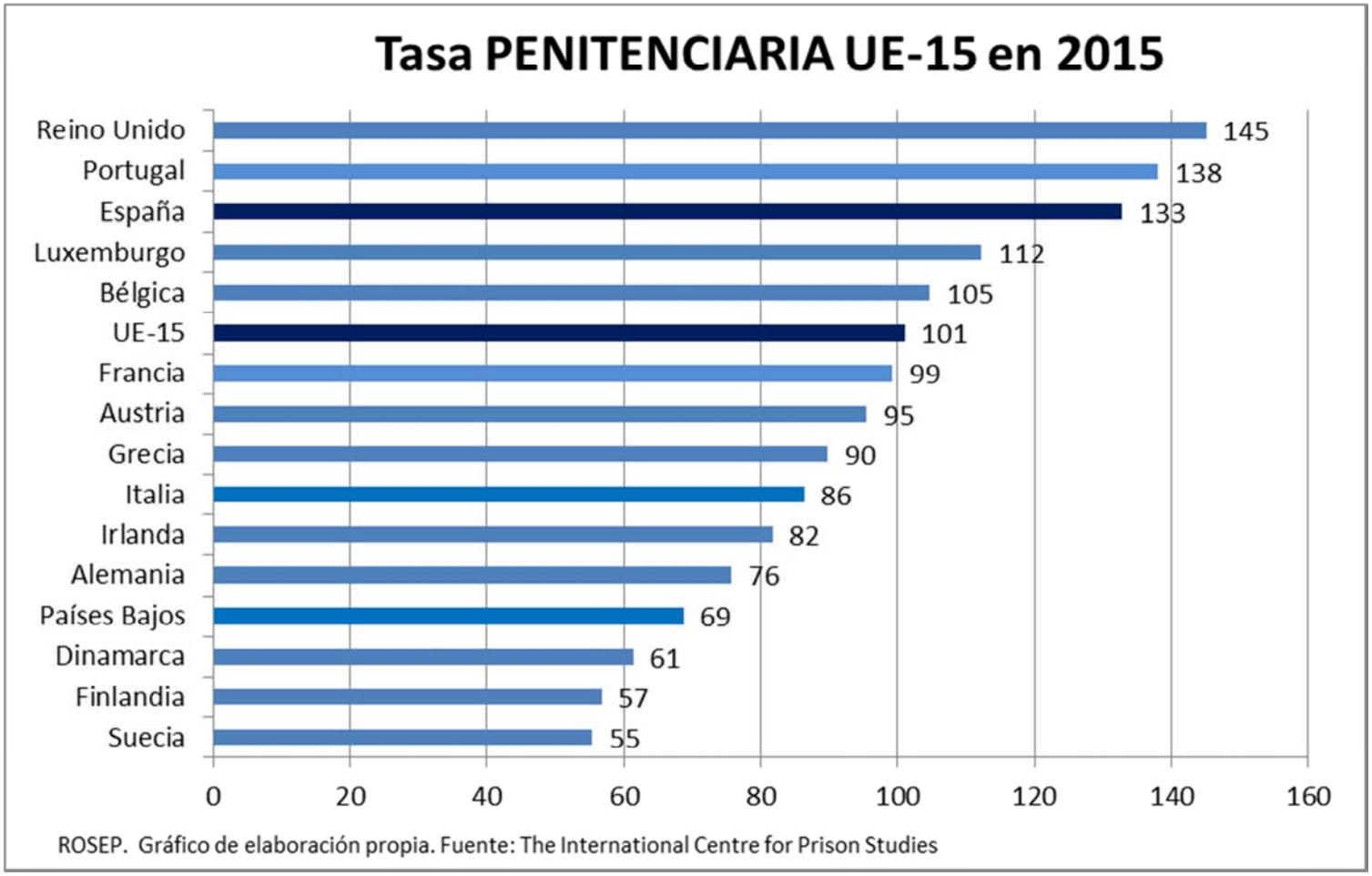
133

Gráficos ROSEP.

Fuente: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias.

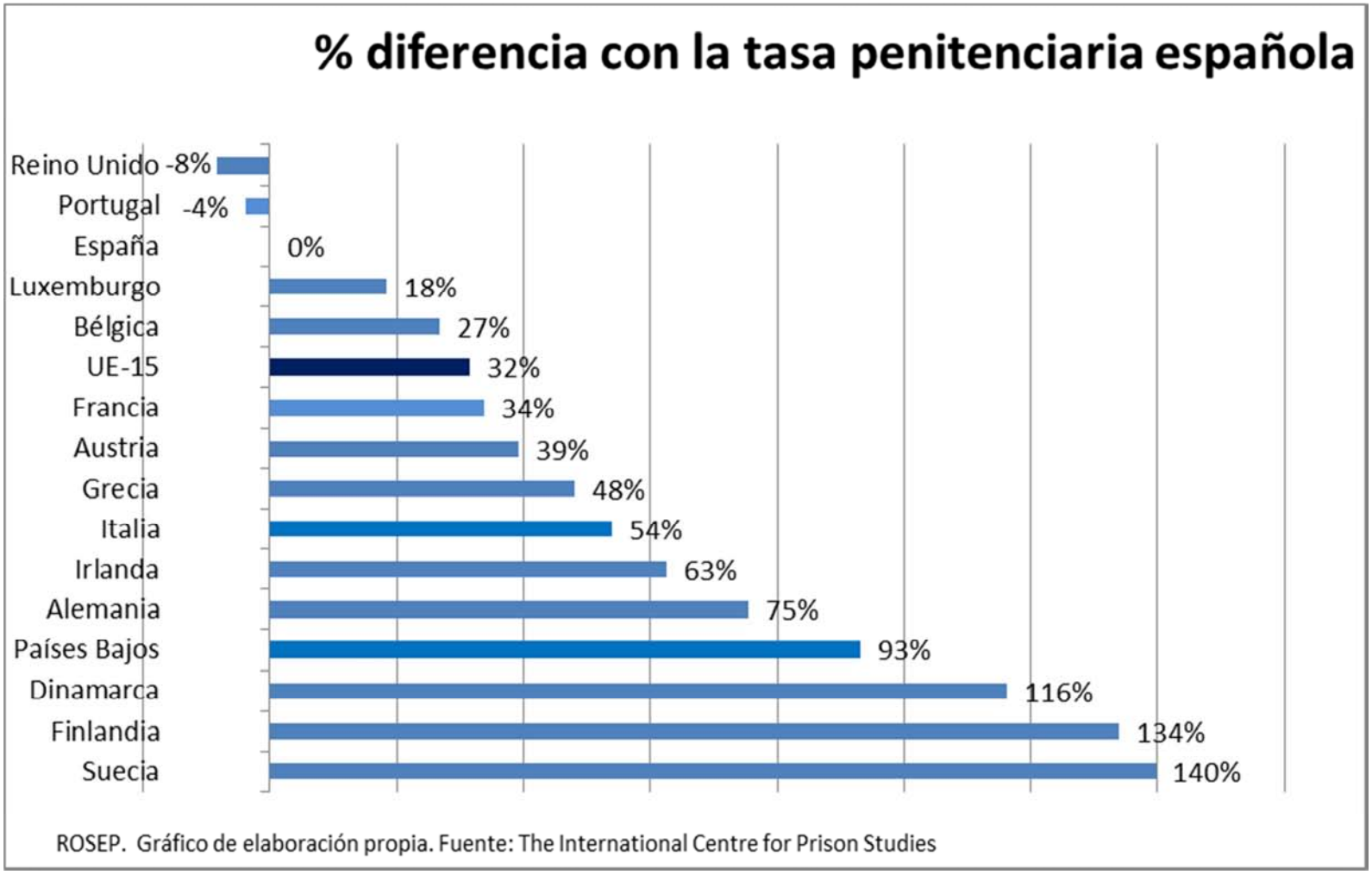
La tasa penitenciaria española es de 133 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes en 2015.

COMPARATIVA DE LA TASA PENITENCIARIA ESPAÑOLA CON OTROS PAISES EUROPEOS



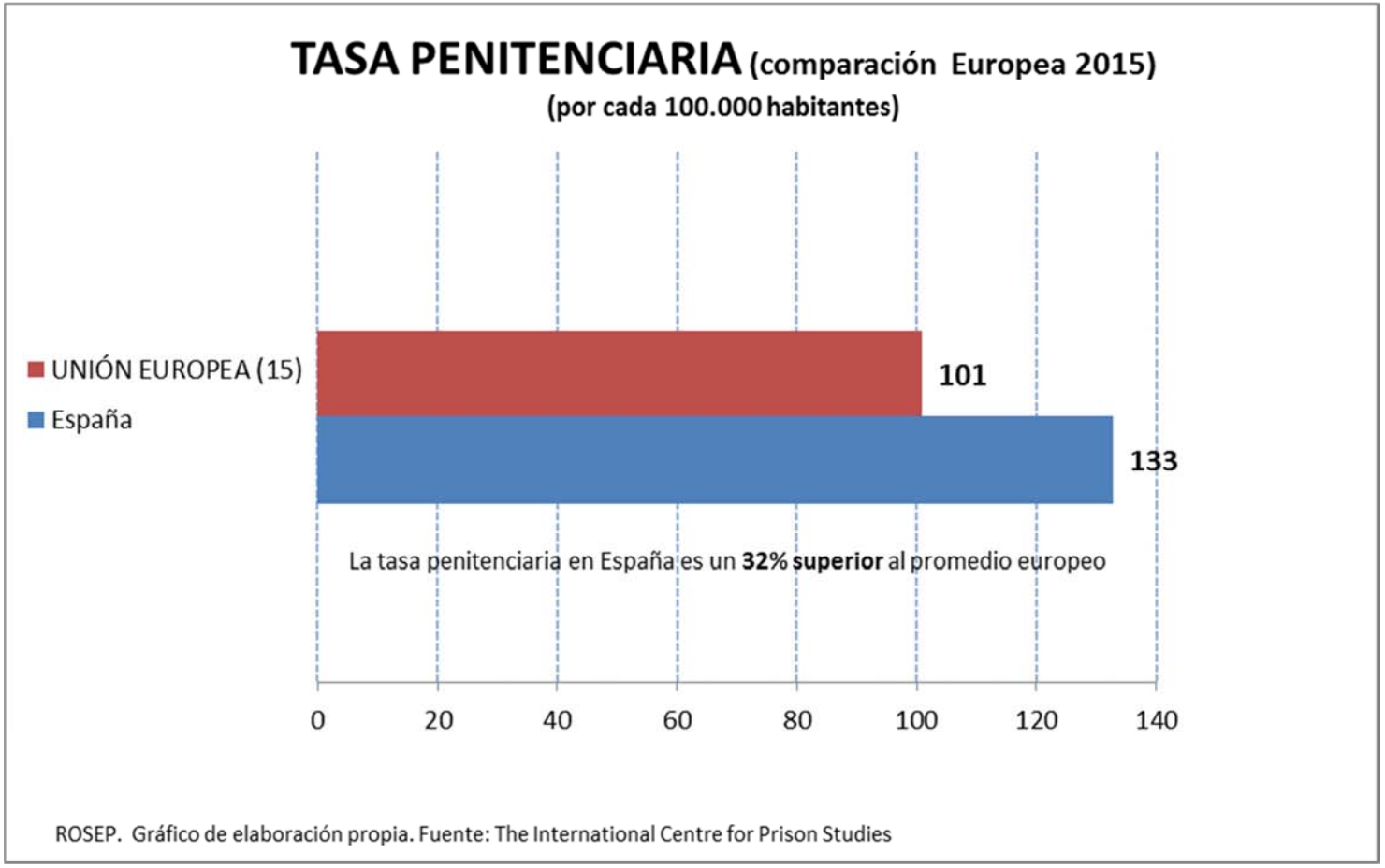
Al comparar la tasa española con la europea podemos constatar que España tiene la tercera tasa penitenciaria más alta de la Europa (UE-15).

COMPARATIVA PORCENTUAL DE LA TASA PENITENCIARIA ESPAÑOLA CON OTROS PAISES EUROPEOS



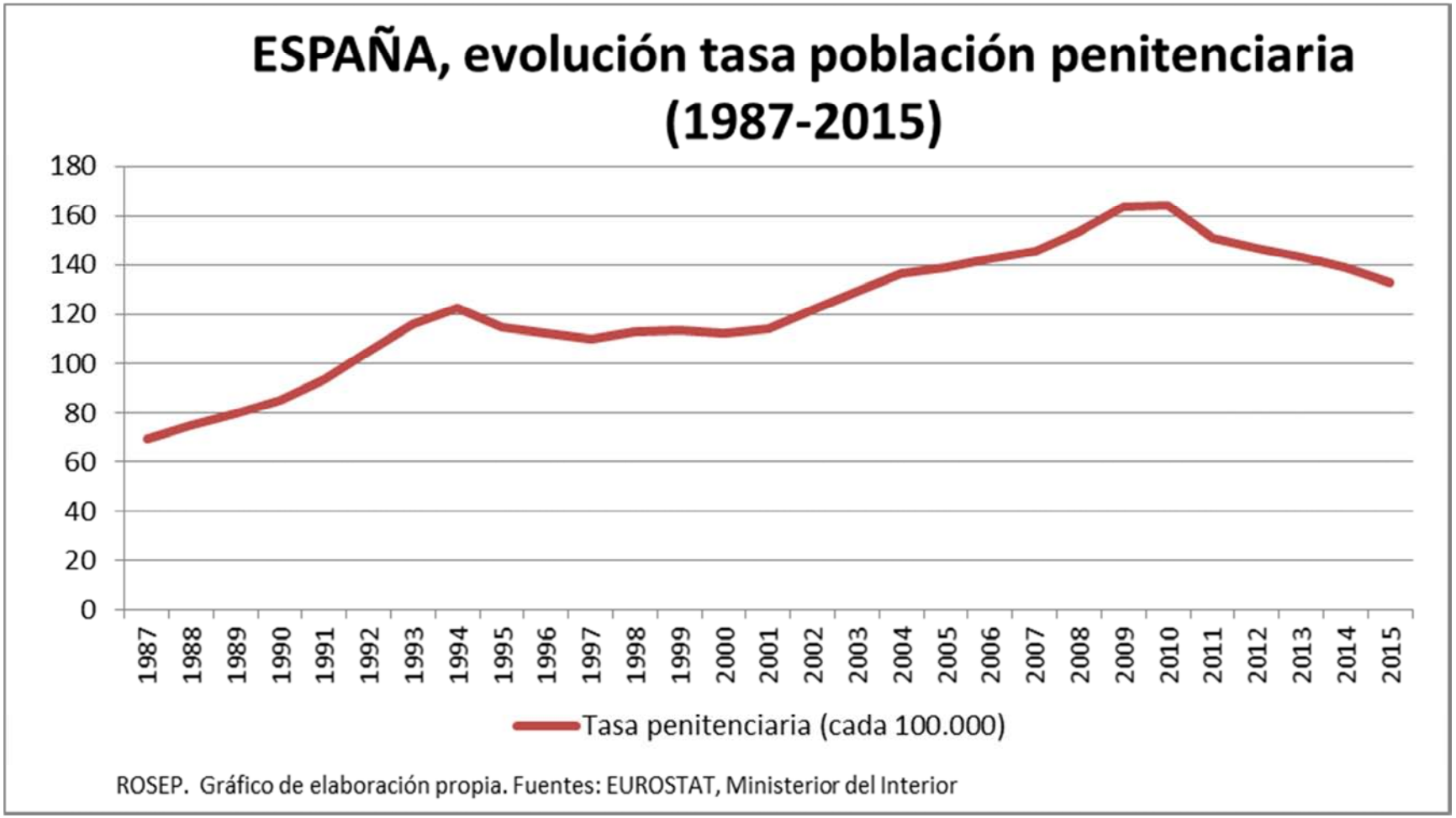
La comparación europea nos permite observar que la tasa penitenciaria española está un 32% por encima del promedio europeo (UE-15), así como el porcentaje en el que supera nuestra tasa con la de cada país europeo (UE-15) (por ejemplo España tiene una tasa penitenciaria superior en un 75% a la de Alemania y en un 140% a la de Suecia.

COMPARATIVA DE LA TASA PENITENCIARIA ESPAÑOLA CON LA MEDIA EUROPEA (UE15)



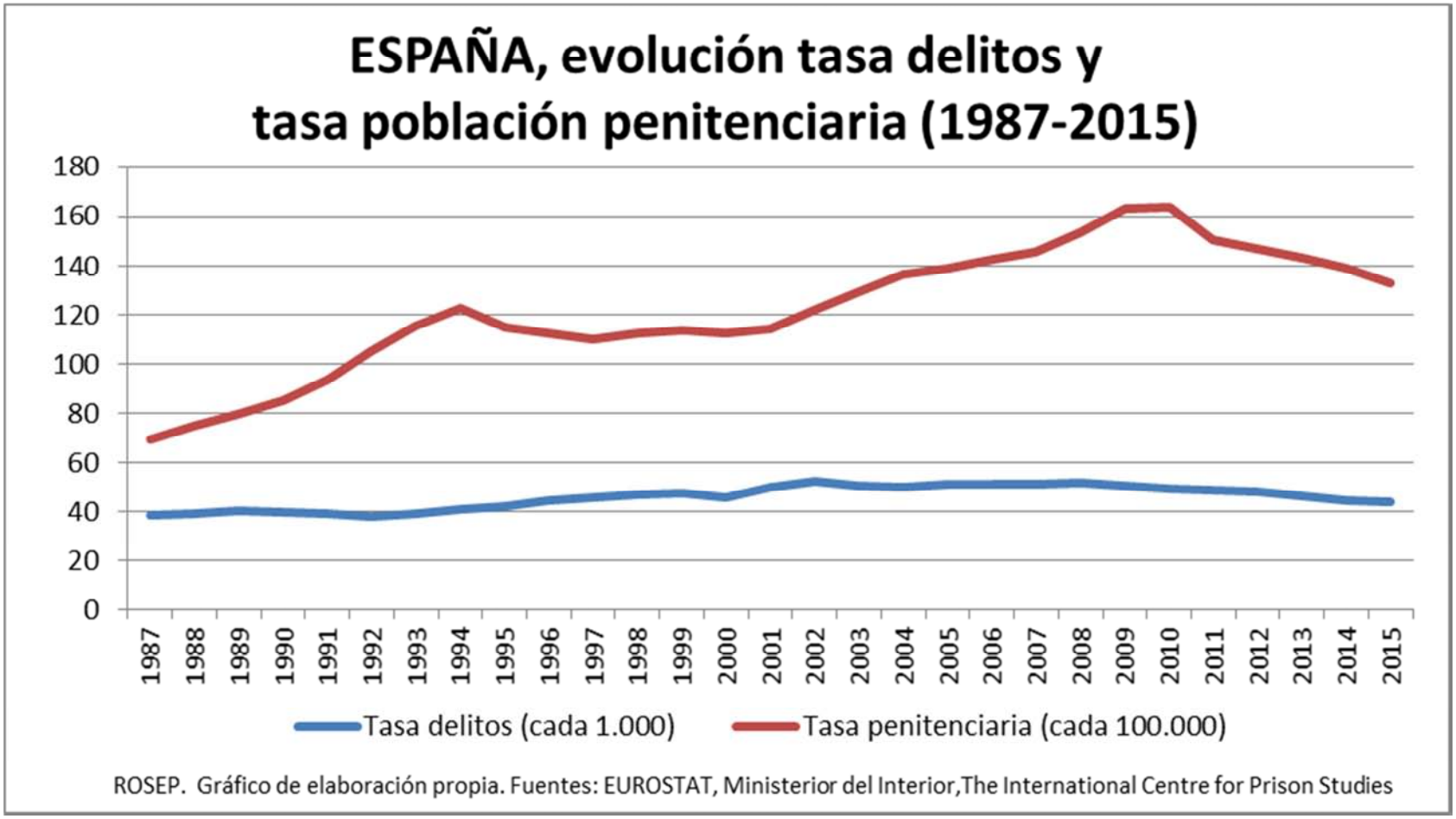
La tasa penitenciaria europea en 2015 ha sido de 133 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes. La tasa española ha sido de 133, un 32% superior.

EVOLUCIÓN DE LA TASA PENITENCIARIA ESPAÑOLA 1987-2015



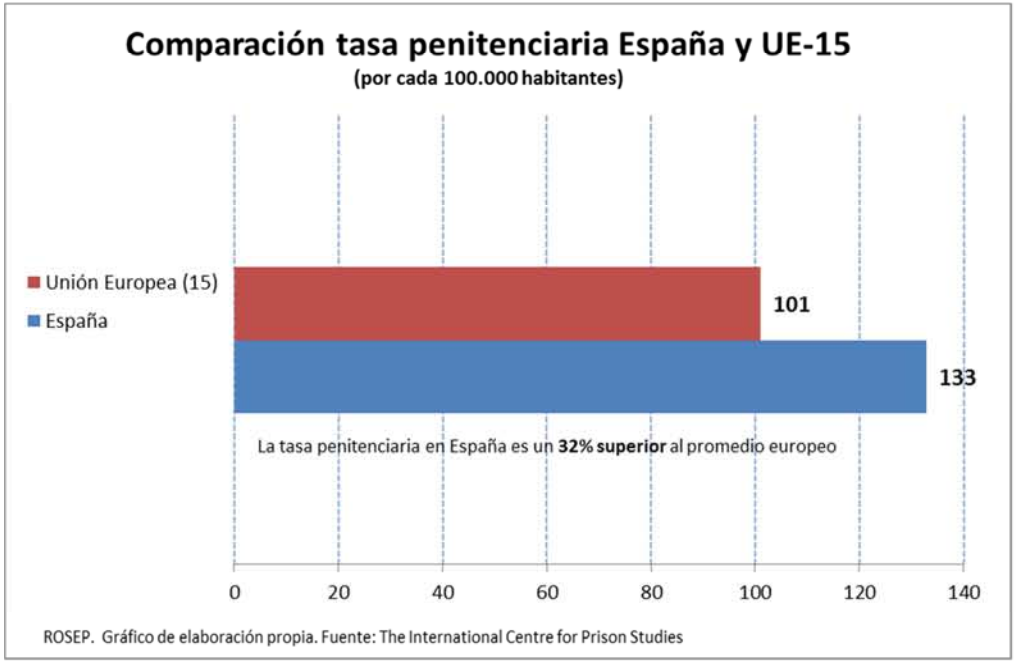
La evolución histórica de la tasa penitenciaria en España muestra una clara tendencia general de crecimiento. De 69 personas privadas de libertad en 1987 hemos llegado a 164 en 2010. En los últimos años ésta ha descendido ha descendido hasta los 133 en 2015.

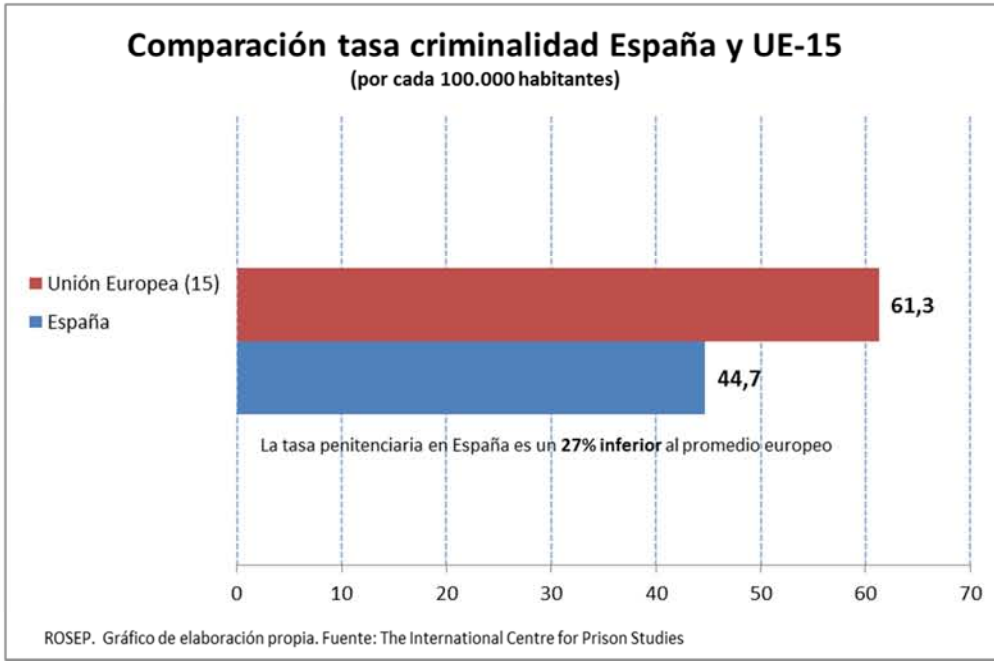
EVOLUCIÓN COMPARATIVA TASA DELITOS Y TASA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN ESPAÑA



Al comparar la evolución histórica de la tasa penitenciaria en España con la evolución de la tasa de delitos podemos comprobar que no muestran correlación. Es decir, el incremento de la población penitenciaria en España desde 1987 no se basa el incremento de la criminalidad. Esta falta de correlación muestra una clara inconsistencia: siendo uno de los países de Europa occidental (UE-15) donde se comenten menos delitos, somos, sin embargo, el tercer país con mayor proporción de población penitenciaria. Según los datos mostrados, España tiene una importante sobrepoblación penitenciaria.

COMPARACIÓN EUROPEA DE LA TASA PENITENCIARIA Y DE LA TASA DE CRIMINALIDAD





En España hay un 32% más de personas privadas de libertad que en el resto de Europa (UE-15) –con datos comparativos de 2015-, a pesar de la criminalidad en España es un 27% inferior que la del resto de Europa (UE-15) –datos comparativos de 2014-. La tasa española de criminalidad en 2015 es de 43,8

PROYECCIÓN POBLACIÓN PENITENCIARIA según tasa penitencia europea y según tasa criminalidad europea

Si hacemos un ejercicio de proyección numérica basándonos en la comparación de datos españoles con los europeos, obtenemos resultados sorprendentes. La comparación europea de tasas evidencia que en España hay un 32% más de personas privadas de libertad que en el resto de Europa (UE-15) y un 27% menos de delitos. Si proyectamos qué población penitenciaria nos correspondería tener en España hasta igualar nuestras tasas con el resto de Europa (UE-15), podemos concluir que **nos correspondería tener en España un 50% menos de la población penitenciaria actual** (30.769 personas).

Población Penitenciaria en España (diciembre 2015)	61.614

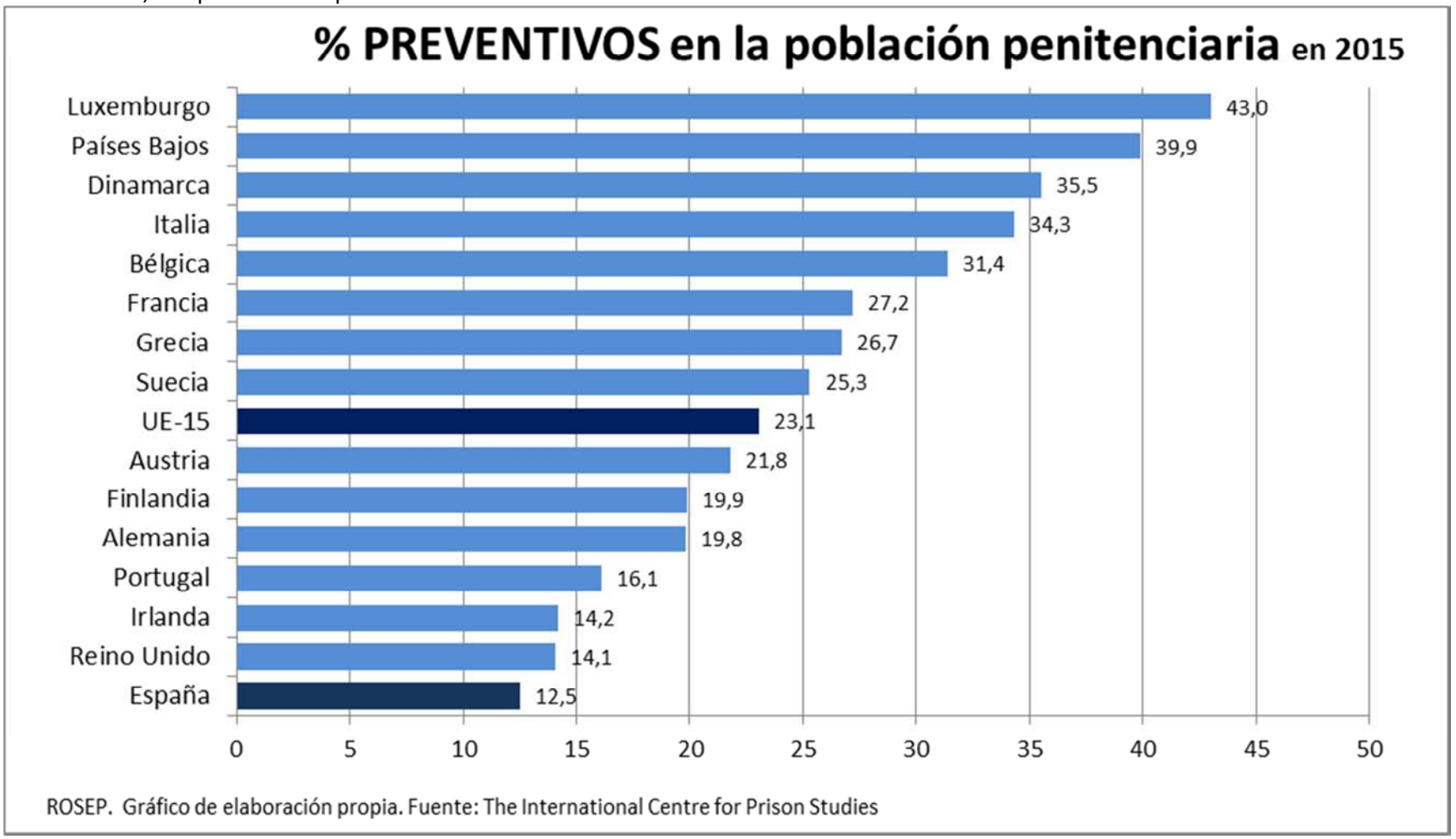
ROSEP. Fuente: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias.

Proyección Población Penitenciaria en España según tasa europea penitenciaria en 2015 y tasa europea de delitos en 2014.	30.769

ROSEP.

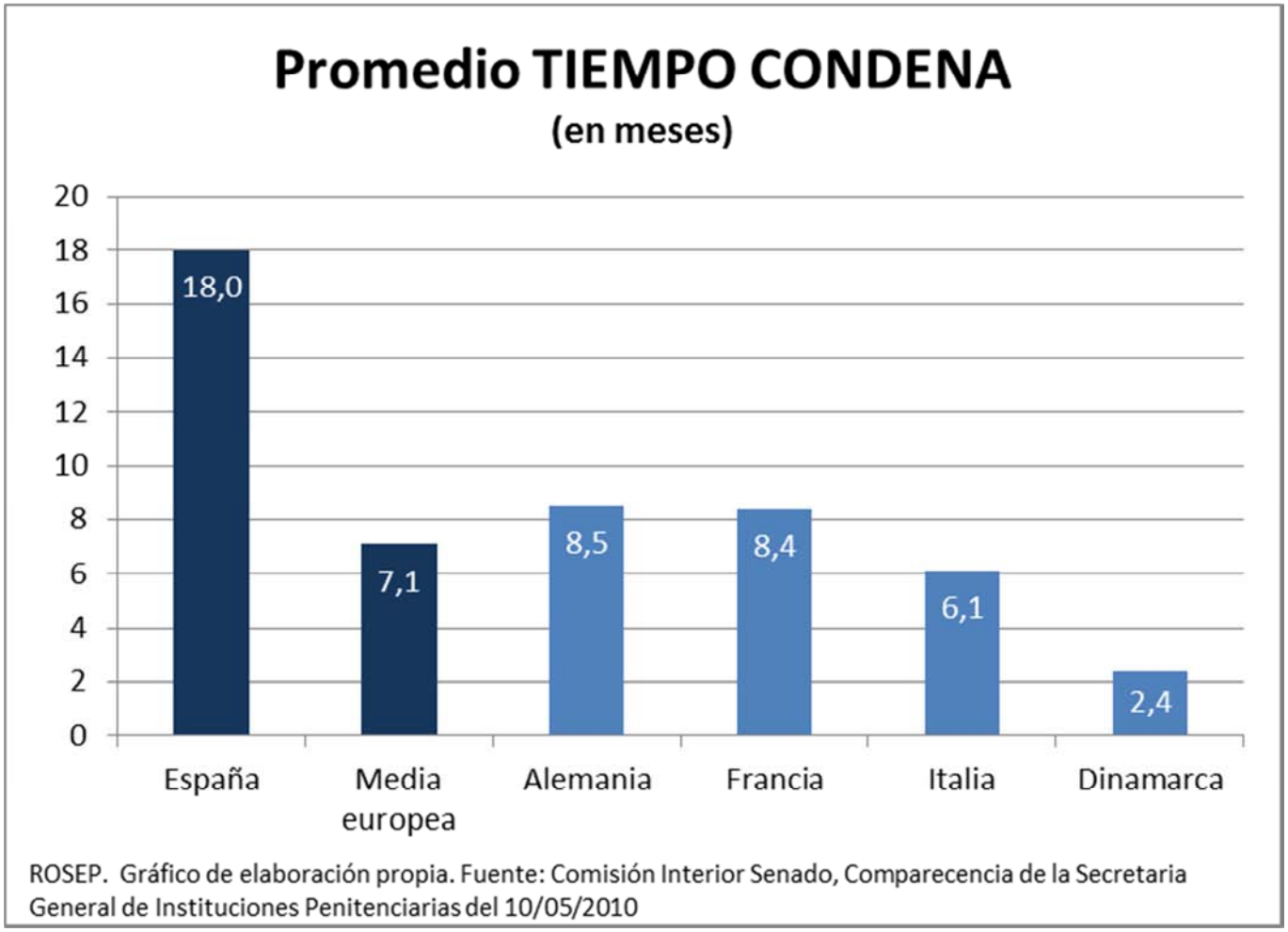
Podríamos tener un **50%** menos de la población en prisión
sin que ello supusiera un aumento de la delincuencia ni de la alarma social.

PREVENTIVOS, comparación europea



Somos es país de Europa (UE-15) con menos porcentaje de personas privadas de libertad en situación preventiva. Es decir, somos el país europeo (UE15) con mayor población penitenciaria con sentencia firme.

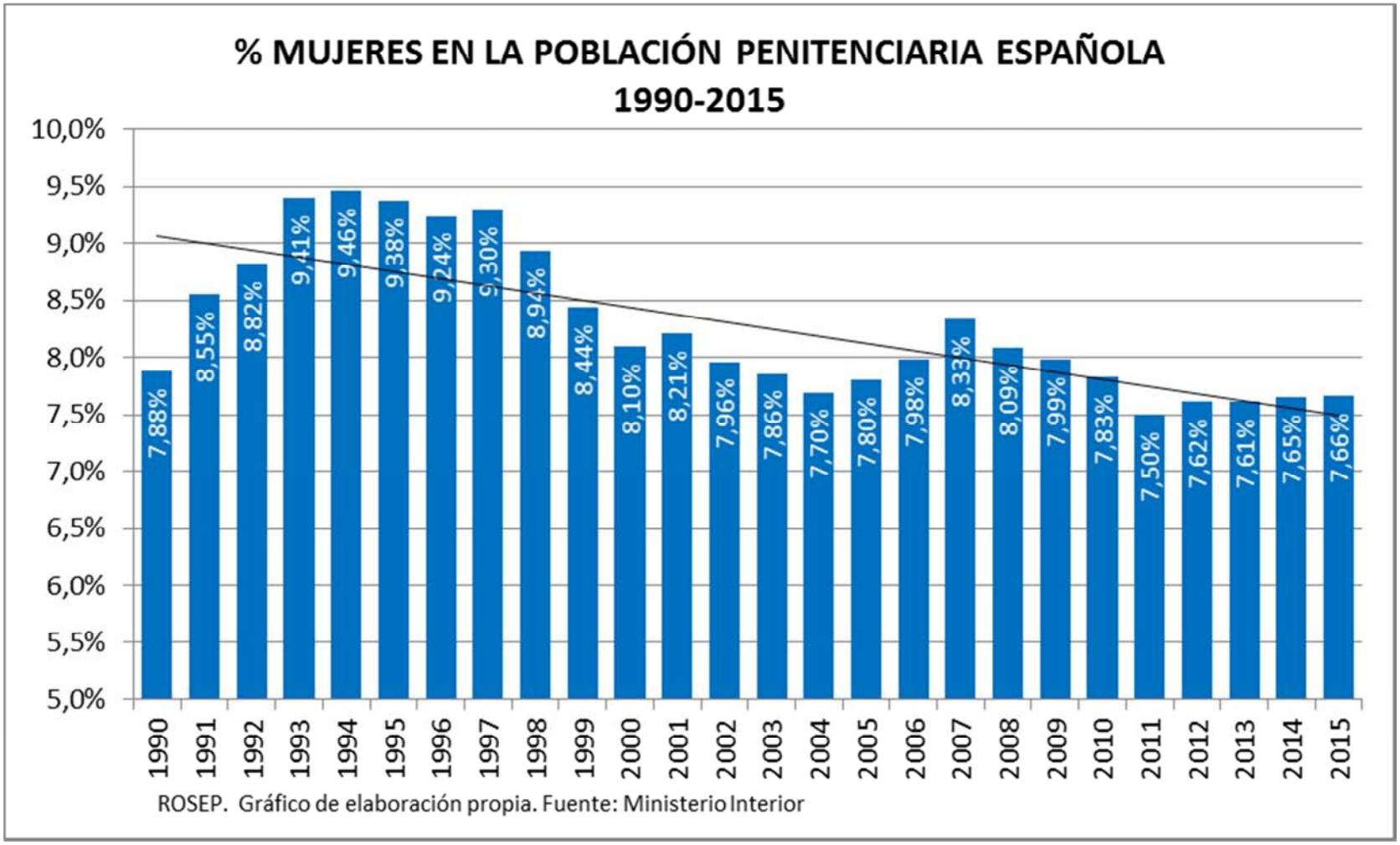
TIEMPOS DE CONDENA



ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Comisión Interior Senado, Comparecencia de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias del 10/05/2010

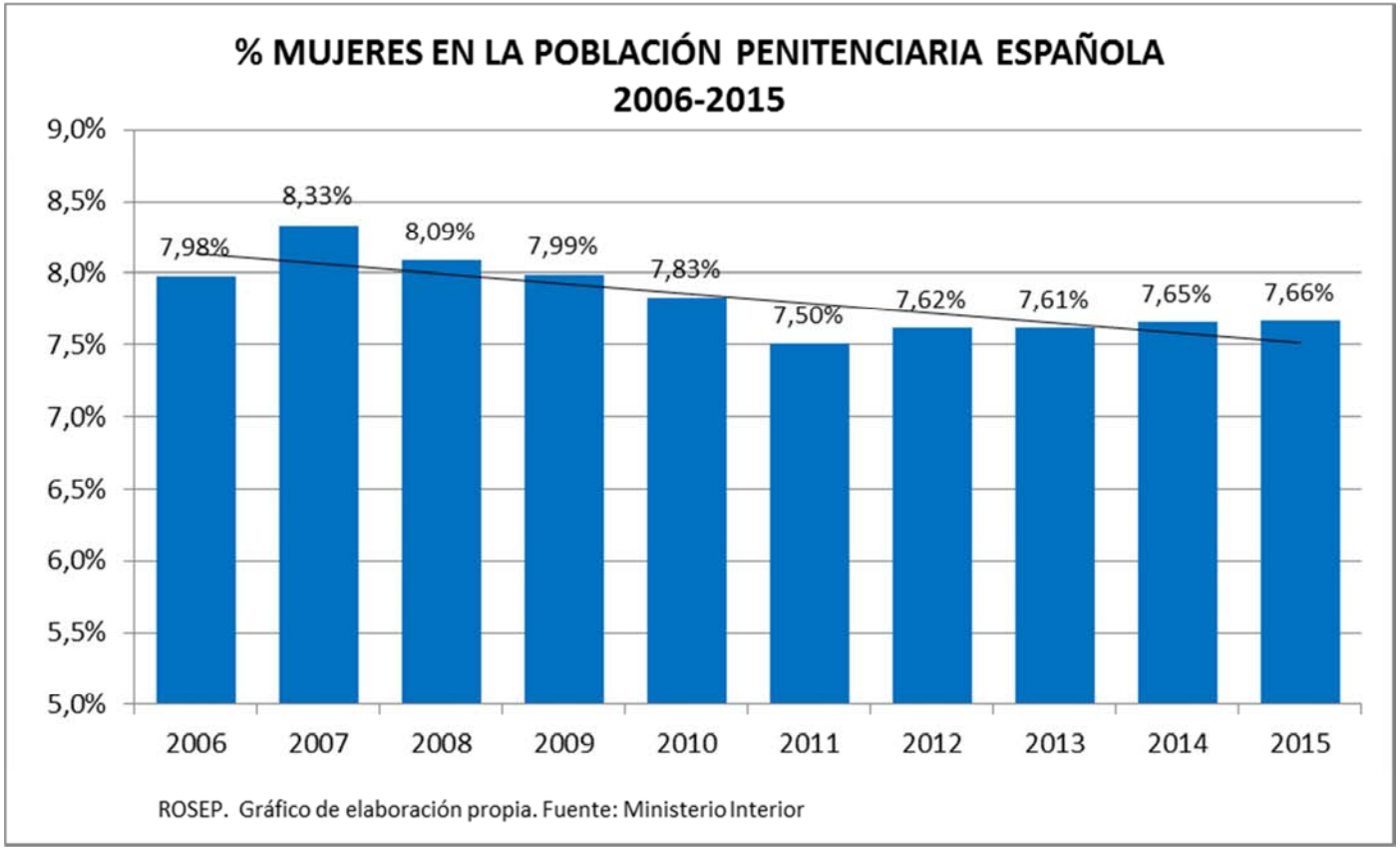
El análisis de los tiempos de condena nos apunta en la mismo sentido ya que nos sitúa muy por encima de la media europea: un 154% por encima del promedio europeo en 2010 (último año en el que hemos dispuesto de estos datos).

EVOLUCIÓN 1990-2015 DE LA POBLACIÓN DE MUJERES EN LA POBLACIÓN PENITENCIARIA ESPAÑOLA



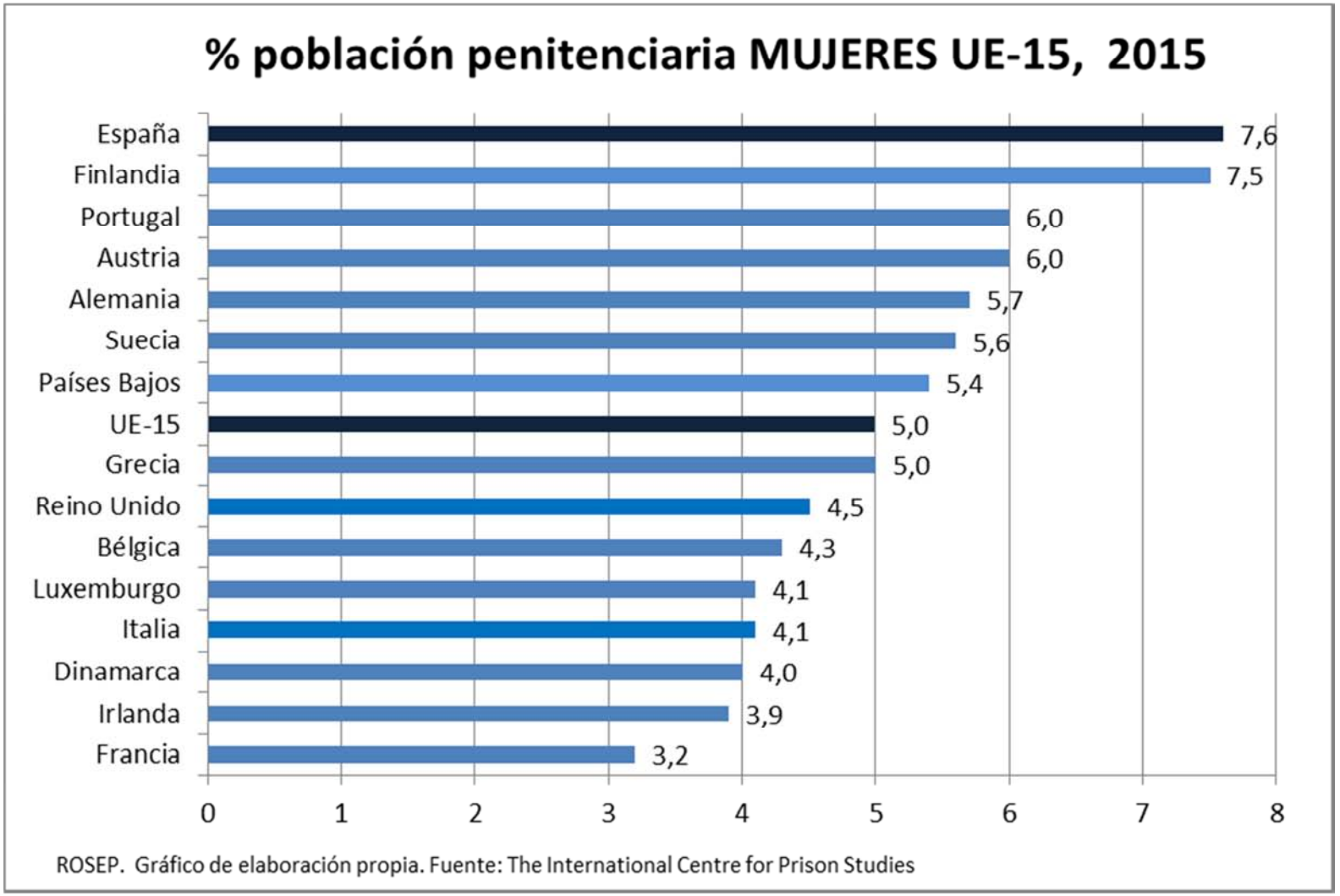
El porcentaje de mujeres en la población penitenciaria se sitúa en el 7,66% en 2015. En la serie histórica 1990-2015 el rango de oscilación es de 1,94 puntos porcentuales y se sitúa entre el 7,5% y el 9,46%.

EVOLUCIÓN 2006-2015 DE LA POBLACIÓN DE MUJERES EN LA POBLACIÓN PENITENCIARIA ESPAÑOLA



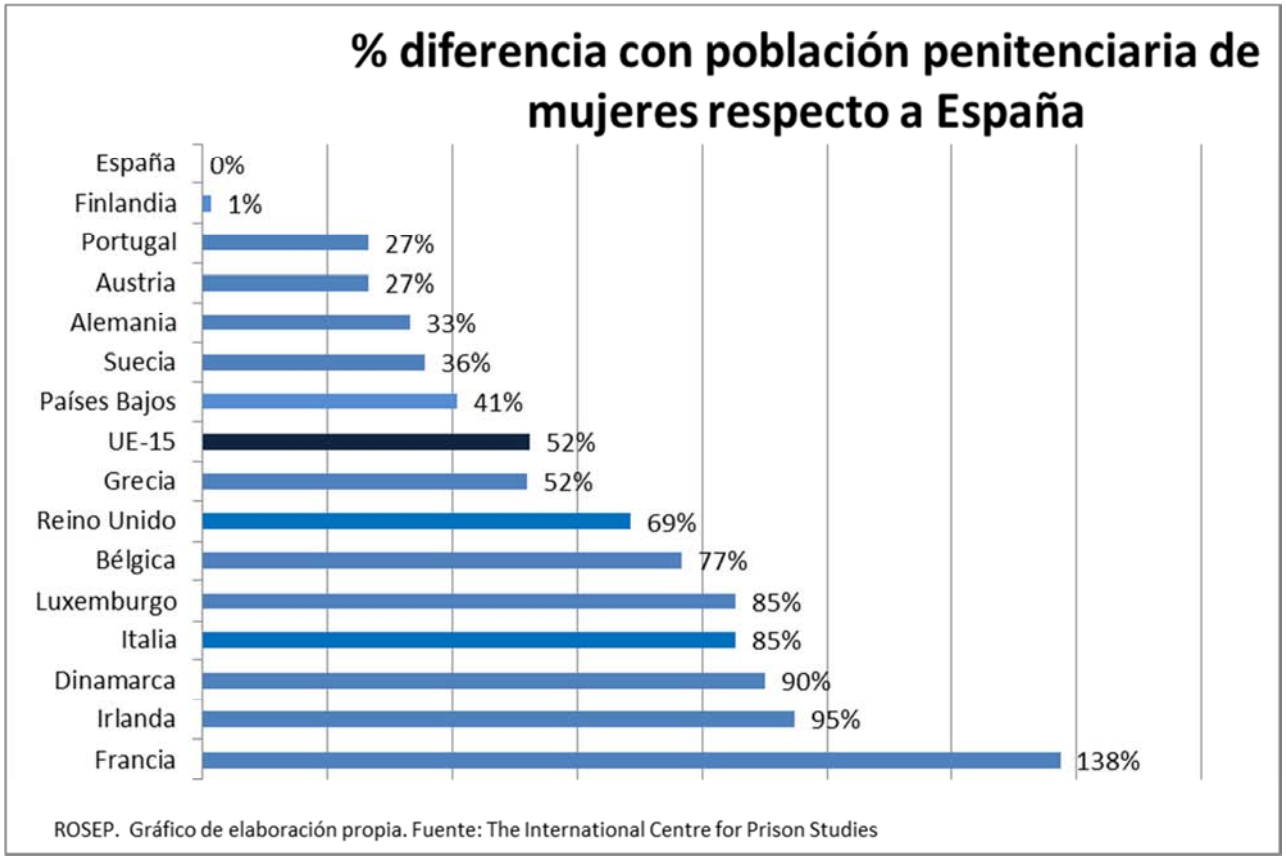
Entre 2006 y 2015 el rango de oscilación se ha reducido, pero apreciamos una leve tendencia al incremento de la proporción de mujeres en las prisiones españolas en los últimos 5 años.

COMPARACIÓN EUROPEA DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA DE MUJERES



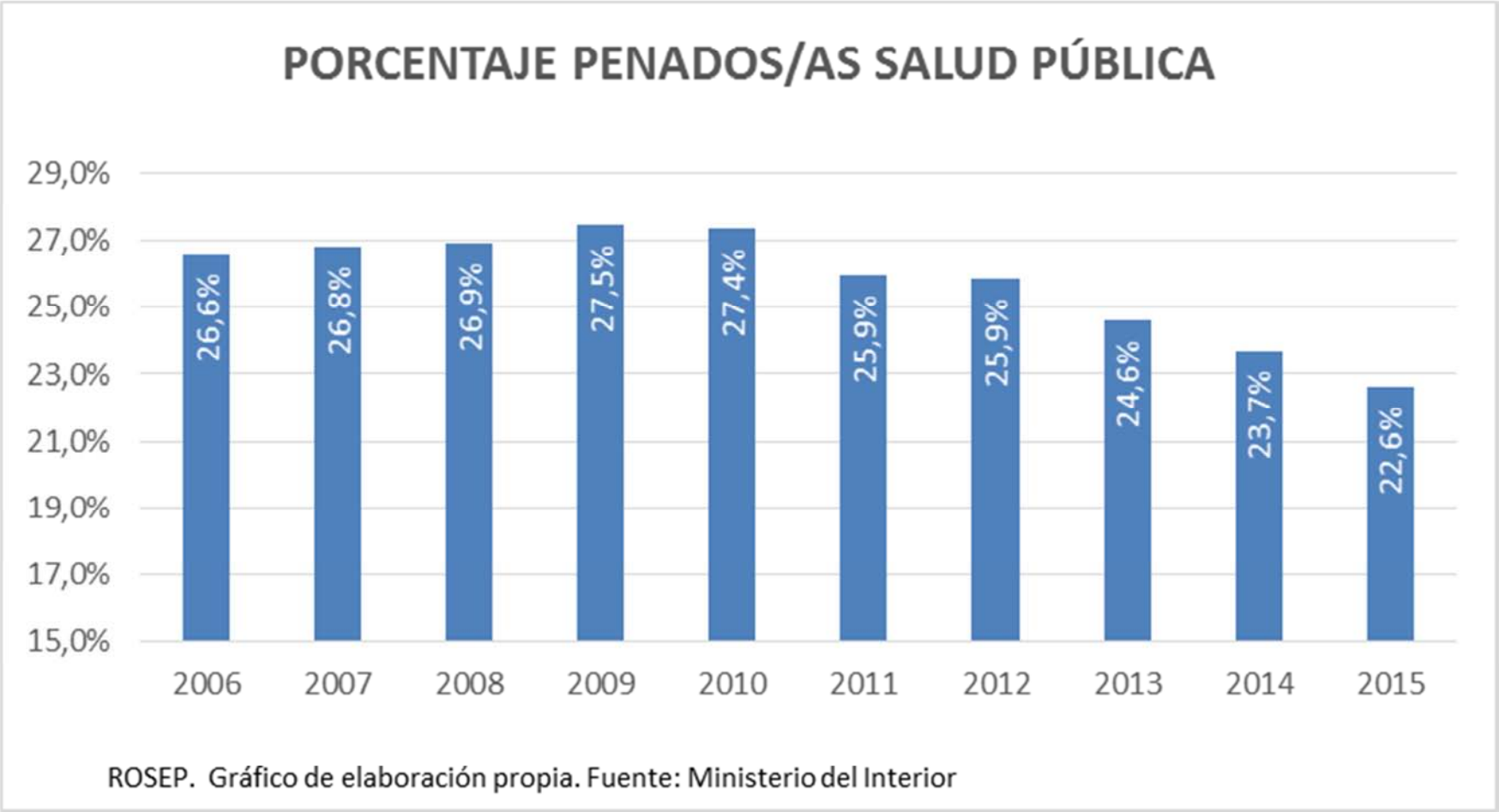
Sin embargo, en la comparación europea (UE-15), **España es el país europeo (UE15) con mayor proporción de mujeres en su población penitenciaria**.

COMPARACIÓN PORCENTUAL EUROPEA DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA DE MUJERES RESPECTO A ESPAÑA



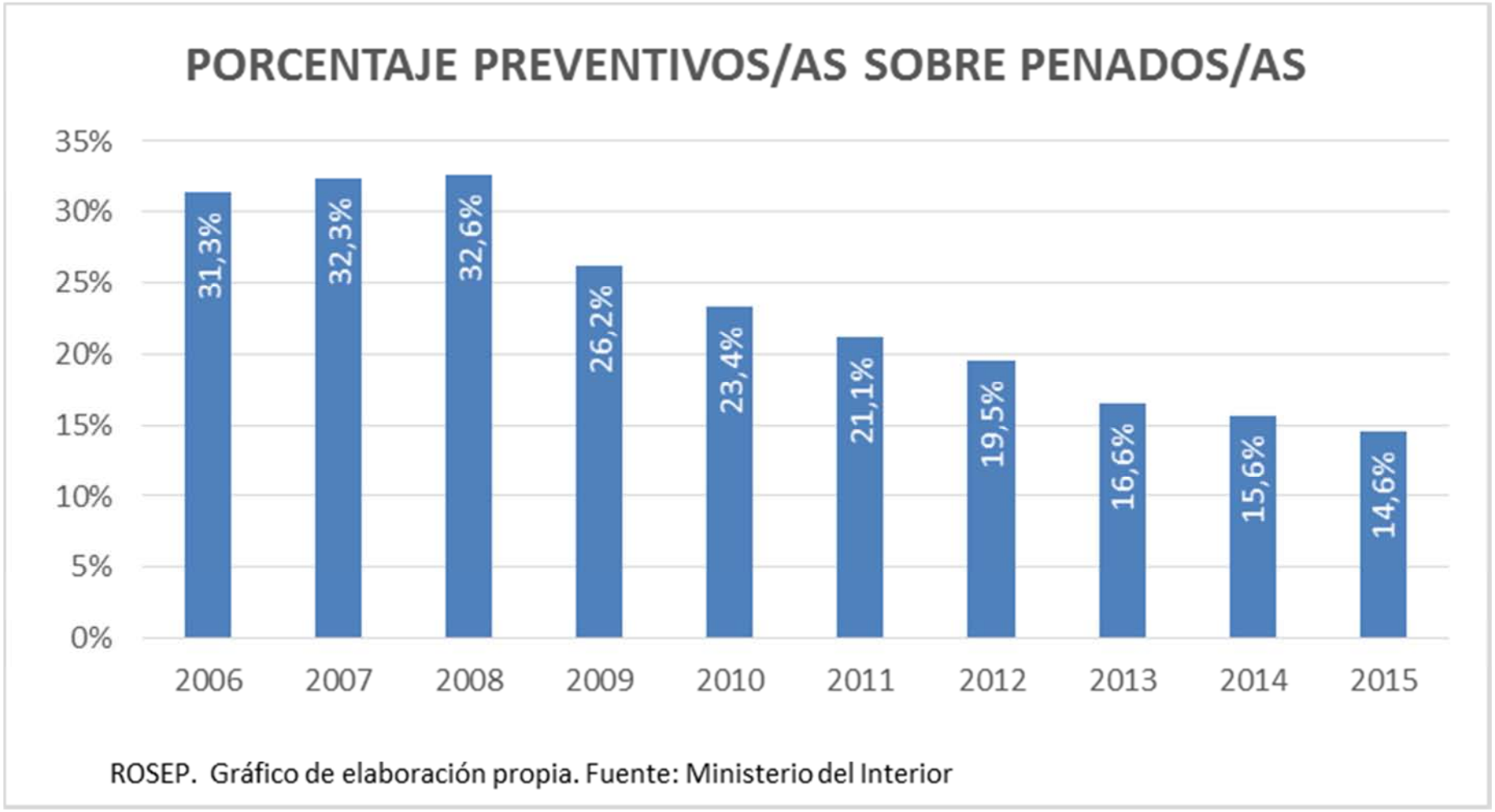
El porcentaje de mujeres en prisión es mayor en España en un 52% al promedio europeo (UE-15) en 2015. Esto está directamente relacionado con las tipologías delictivas más castigadas en nuestro sistema penitenciario: delitos contra el patrimonio y contra la salud pública. El 74 % de las mujeres encarceladas cumplen condena por alguno de estos delitos de gravedad media (el porcentaje unificado para hombres y mujeres es del 60 %). En los países europeos de nuestro entorno la cárcel se reserva para conductas violentas de mayor gravedad. Si en nuestras prisiones sólo estuvieran aquellas mujeres que han cometido delitos violentos (homicidio y sus formas, lesiones, contra la libertad y contra la libertad sexual) tendríamos 556 presas en vez de 4106. De nuevo se constata que España criminaliza la pobreza, también la femenina.

EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN CONDENADA POR DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA



Desde la entrada en vigor de la reforma del Código Penal de 2010, que redujo las penas por tráfico de drogas, la población penada por este tipo delictivo ha descendido continuadamente.

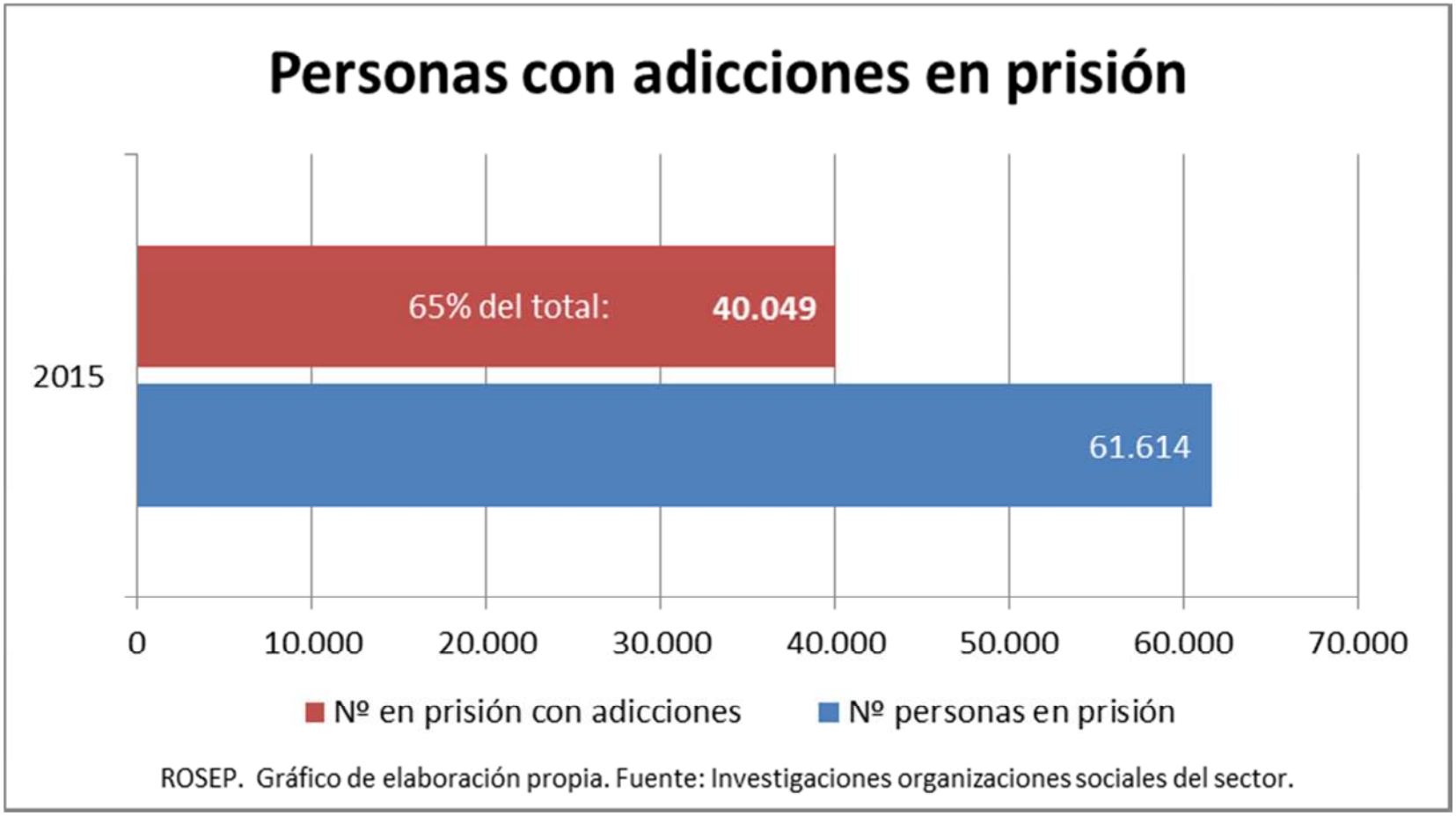
EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN PREVENTIVA RESPECTO A LA PENADA



ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior

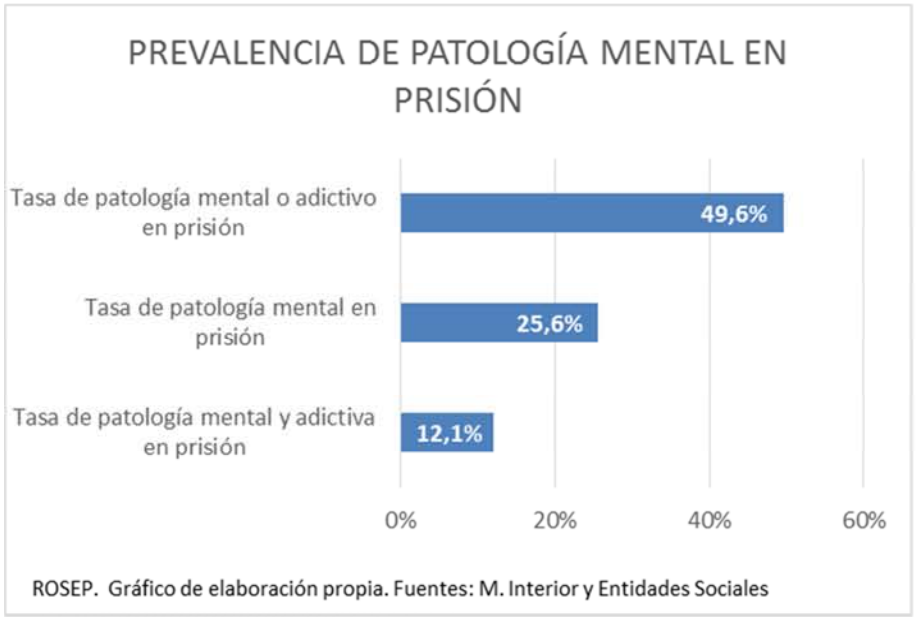
La reducción, a partir de 2011, del porcentaje de penados por delitos contra la salud pública, extranjeros y preventivos en el total de la población penitenciaria, avala la hipótesis de que fue la reforma del Código Penal de 2010 la razón principal de ese descenso, al disminuir las penas por delitos contra la salud pública y propiciar la expulsión de extranjeros, lo cual redunda en que haya menos presos preventivos.

PERSONAS EN PRISIÓN CON TRASTORNOS ADICTIVOS

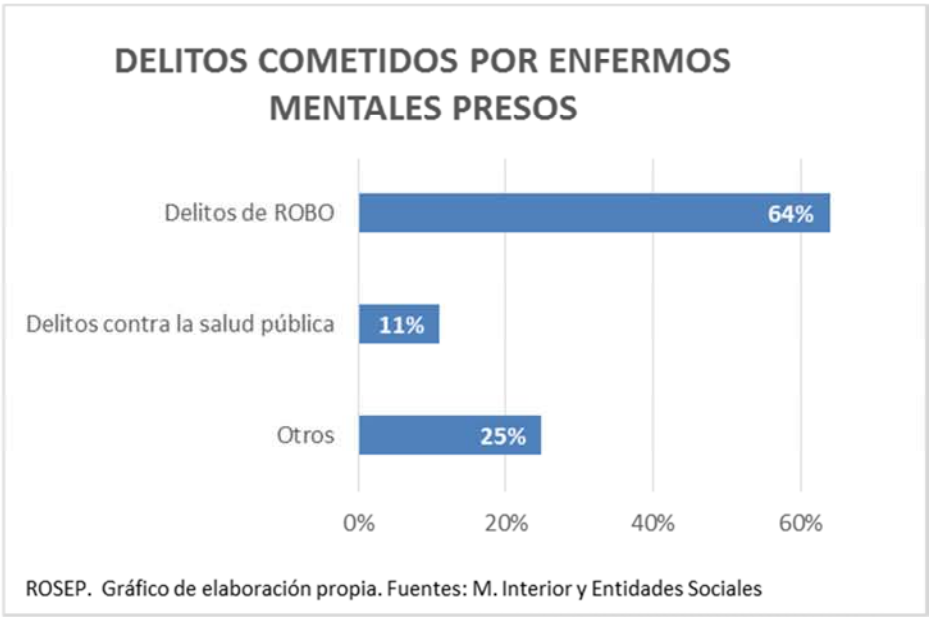


La enorme cantidad de personas que están en prisión con trastornos adictivos señala la necesidad de incremento sustancial en las actuaciones tanto previas, como posteriores al ingreso en prisión. Estas actuaciones previas y posteriores son competencia de los sistemas de salud y de acción social de las comunidades autónomas). También es importantísima la necesidad de suficiencia en las actuaciones en materia adictiva que deben desarrollarse durante el tiempo de estancia en prisión (competencia estatal).

PROBLEMAS DE SALUD MENTAL EN PRISIÓN



ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuentes: M. Interior y Entidades Sociales



ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuentes: M. Interior y Entidades Sociales

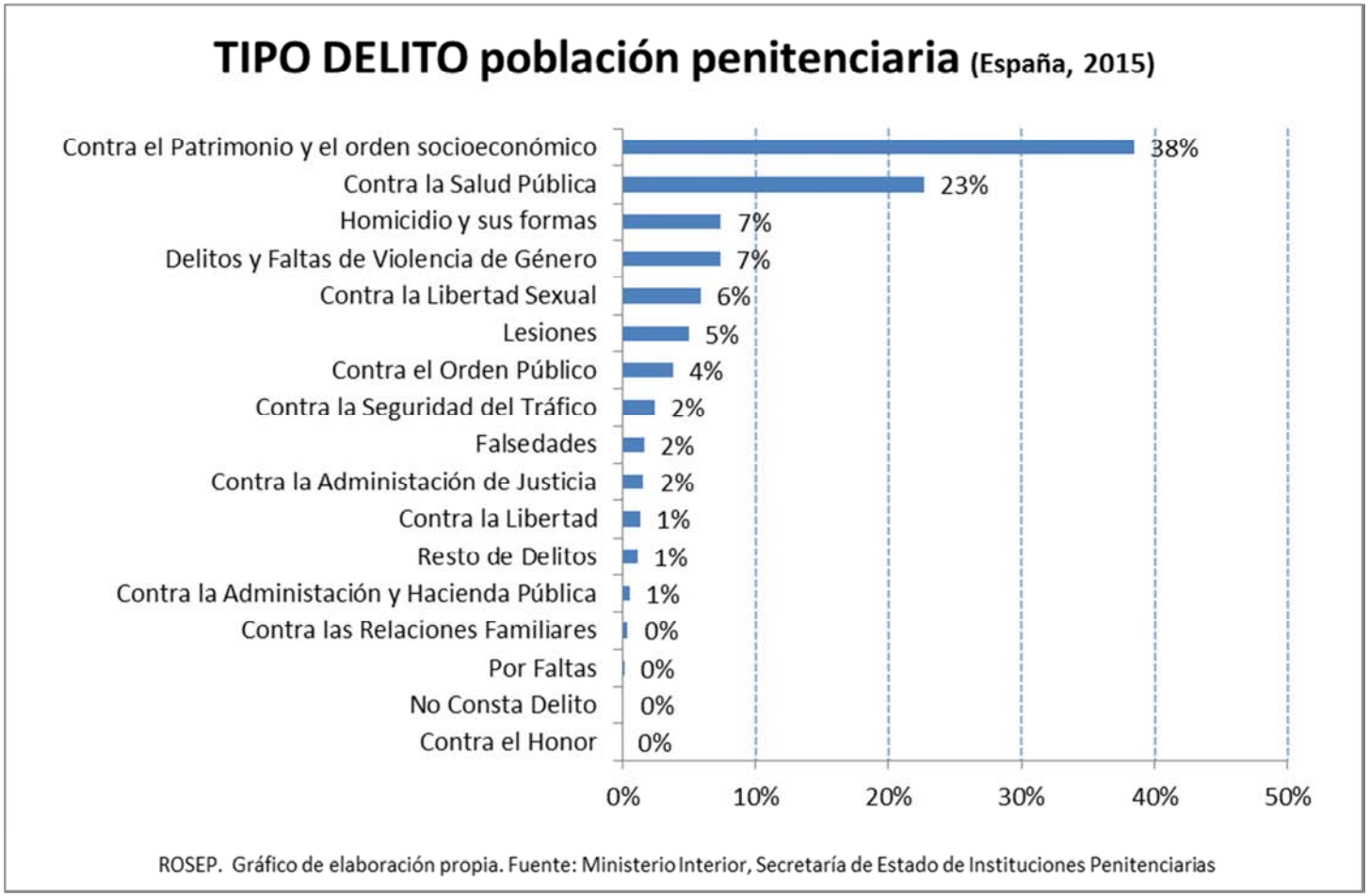
"La población reclusa presenta una elevada tasa de patología mental. El 25,6% de los internos (uno de cada cuatro) tienen recogido uno o varios diagnósticos psiquiátricos en su historia clínica. Este porcentaje se eleva al 49,6% (uno de cada dos) si consideramos los antecedentes de abuso o dependencia a drogas"[13].

Existen estimaciones que sitúan la prevalencia de trastornos de salud mental en prisión entre 2 y 7 veces por encima de la población general.

Los delitos cometidos por las personas con trastorno de salud mental son delitos de robo en 2 de cada 3 casos. Los delitos violentos son muy escasos.

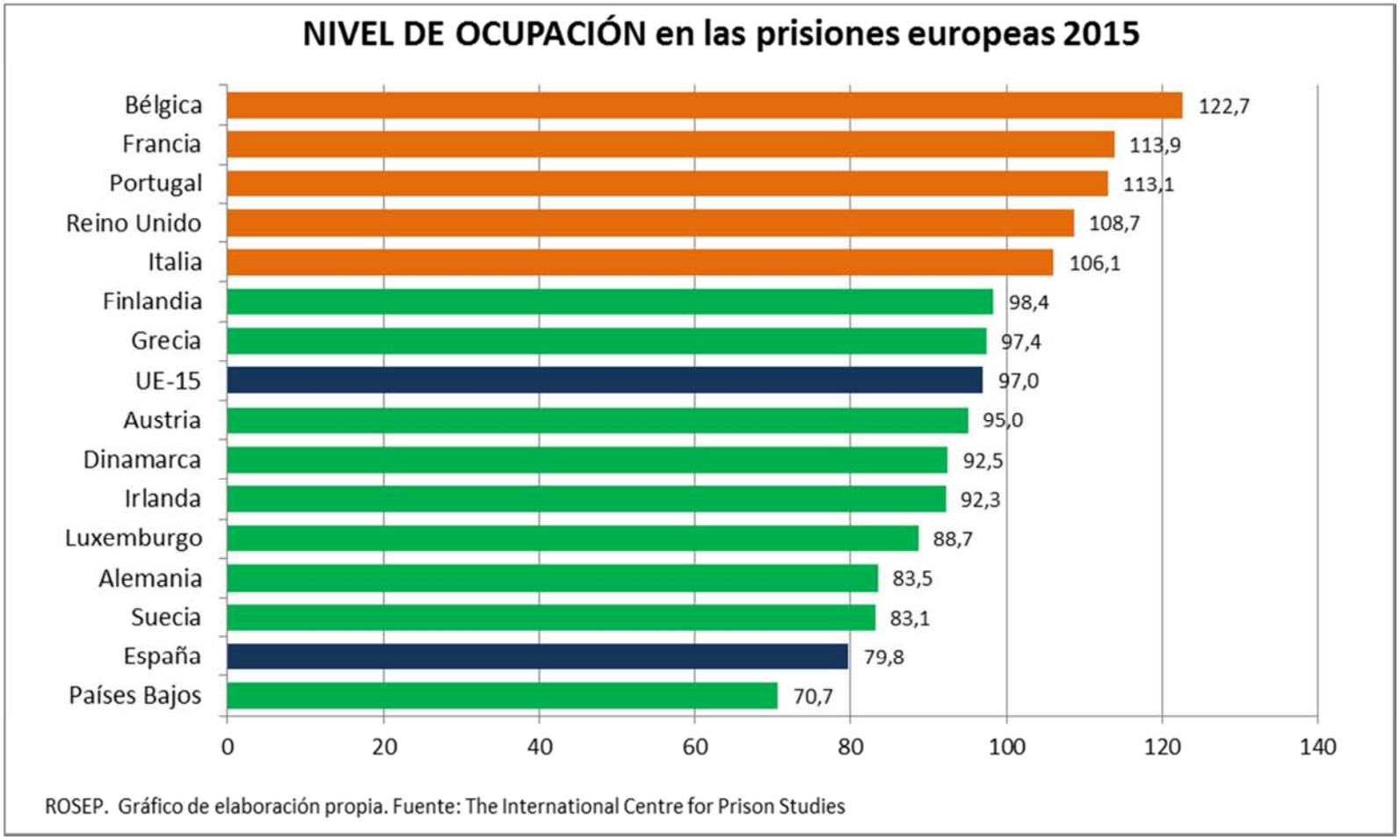
[13] "ESTRATEGIA GLOBAL DE ACTUACIÓN EN SALUD MENTAL", Ministerio del Interior, DG Instituciones Penitenciarias. Diciembre 2006.

TIPO DE DELITO EN LA POBLACIÓN PENITENCIARIA



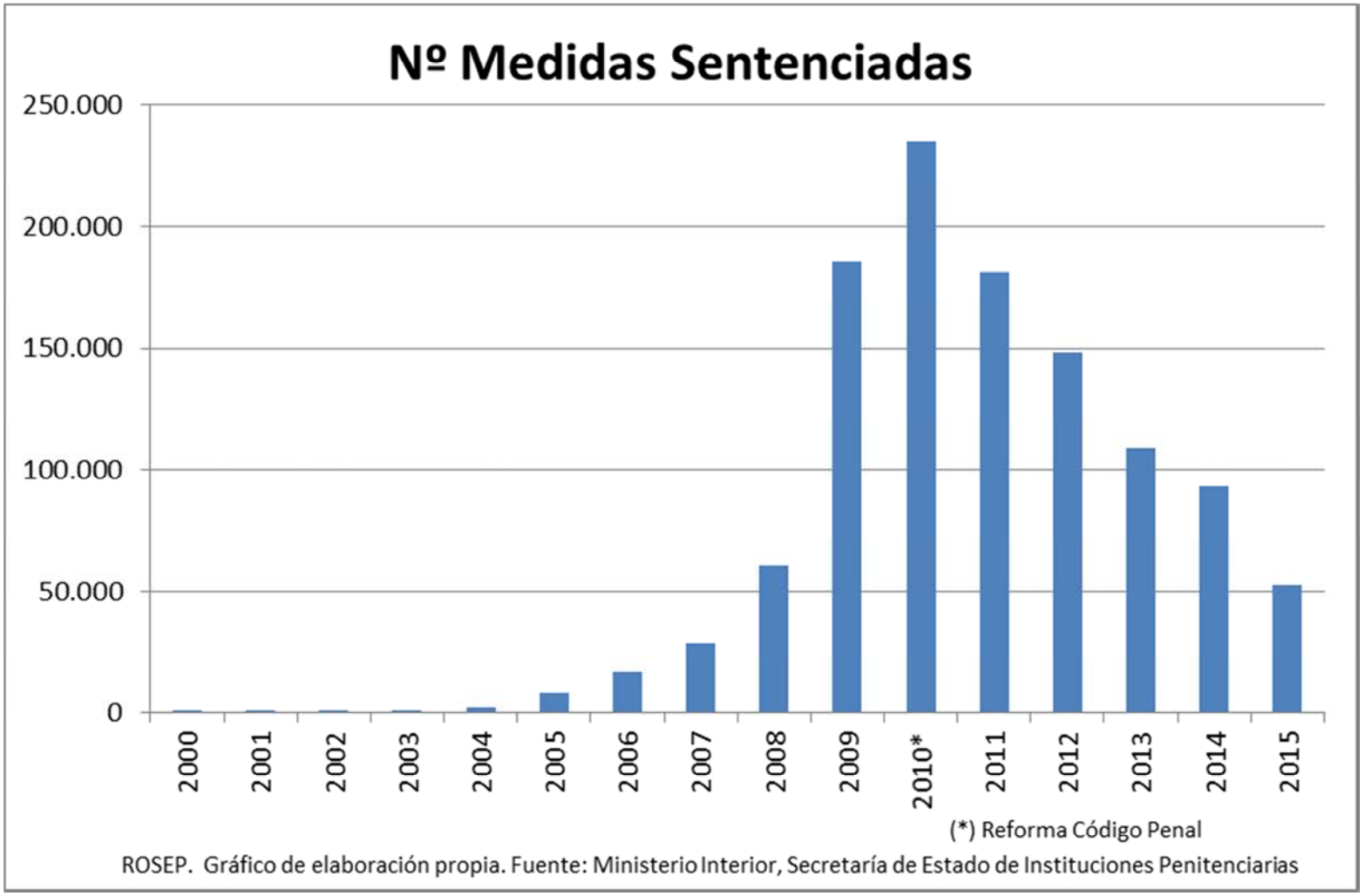
El tipo de delitos cometidos por la población penitenciaria son en su mayoría delitos contra el patrimonio y contra la salud pública: 2 de cada 3 delitos cometidos pertenecen a estas 2 categorías. Los delitos violentos representan una parte menor del total de los delitos cometidos.

NIVEL DE OCUPACIÓN EN LAS PRISIONES EUROPEAS



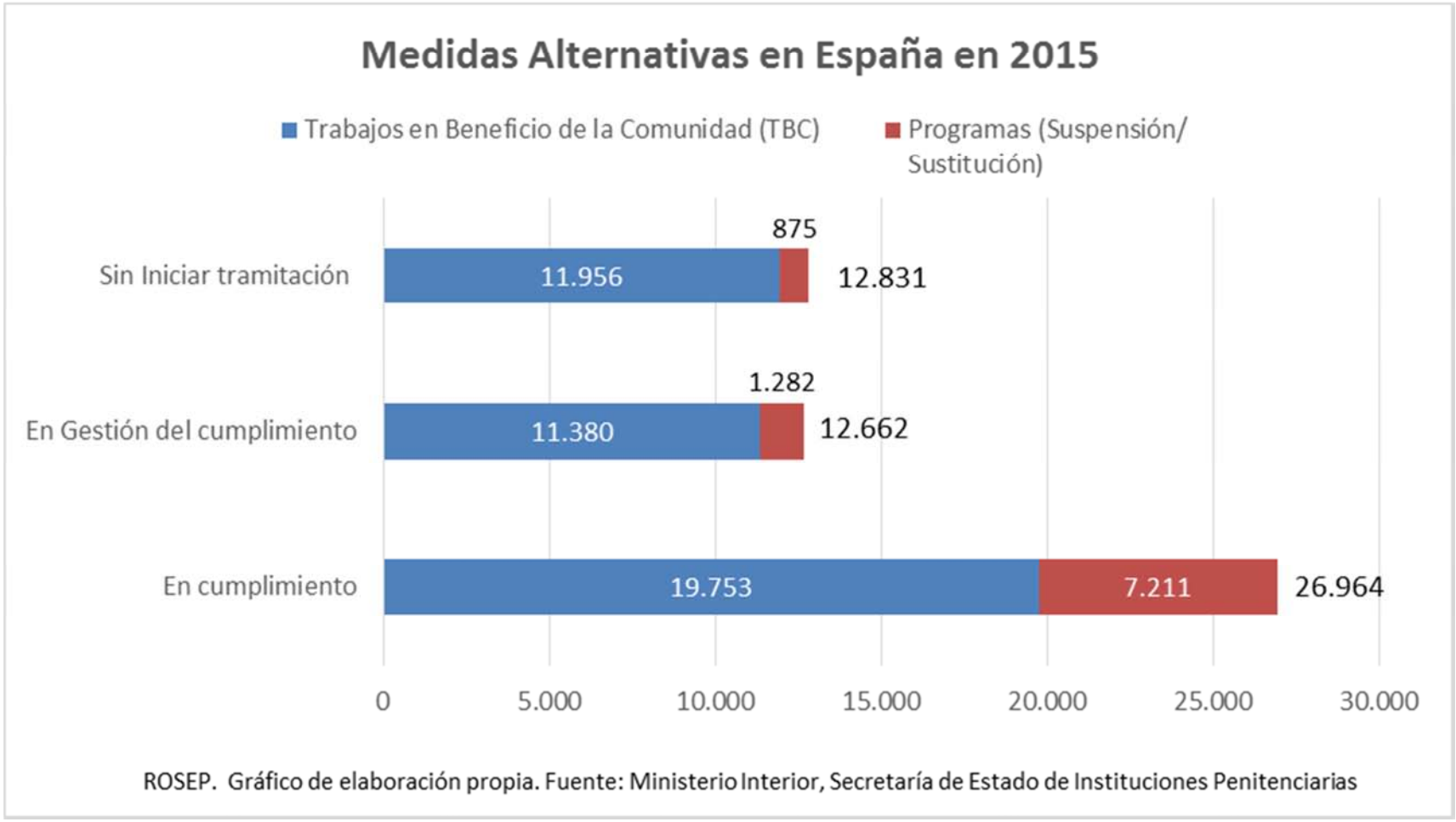
España ha tenido en 2015 un nivel de ocupación del 79,8% en sus prisiones (porcentaje entre el número de internos y el número total de plazas oficiales en las prisiones). España ocupa el segundo puesto entre los países con menos ocupación. Este resultado ha sido posible por el descenso de la población penitenciaria en los últimos 5 años.

MEDIDAS ALTERNATIVAS



El número de medidas alternativas sentenciadas ha descendido significativamente en España desde 2010. El descenso respecto a 2010 ha sido del 70%

MEDIDAS ALTERNATIVAS ESPAÑA 2015



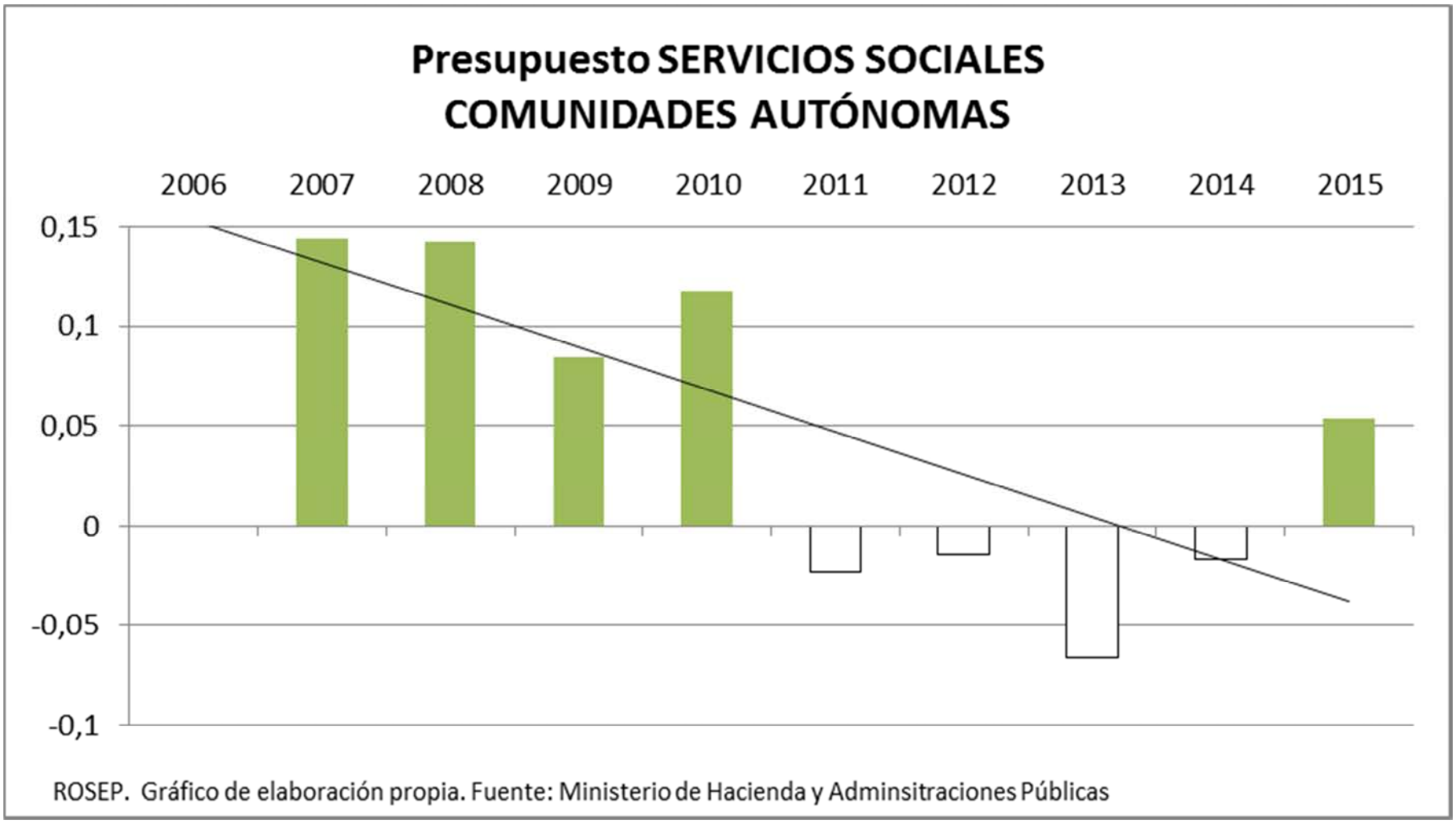
ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Ministerio Interior, Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias

Del total de las 52.457 medidas alternativas en 2015, el 82% corresponden a TBC y el 18% a Suspensiones y Sustituciones.
El 51% han estado en cumplimiento, el 24% en gestión de cumplimiento y el 24% restante no han comenzado su tramitación.

PRESUPUESTO SERVICIOS SOCIALES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El presupuesto destinado en el conjunto de las comunidades autónomas a servicios sociales ha descendido de modo constante desde 2010 salvo el incremento experimentado en 2015.
En este presupuesto es donde se recoge la dotación económica de los programas de prevención y de reinserción que pueden evitar las causas sociales de los ingresos en prisión y facilitar la integración social una vez cumplida la pena privativa de libertad. La disminución de presupuestaria disminuye las políticas sociales necesarias antes y después de la privación de libertad.

VARIACIÓN INTERANUAL EN LOS PRESUPUESTOS DE SERVICIOS SOCIALES COMUNIDADES AUTÓNOMAS

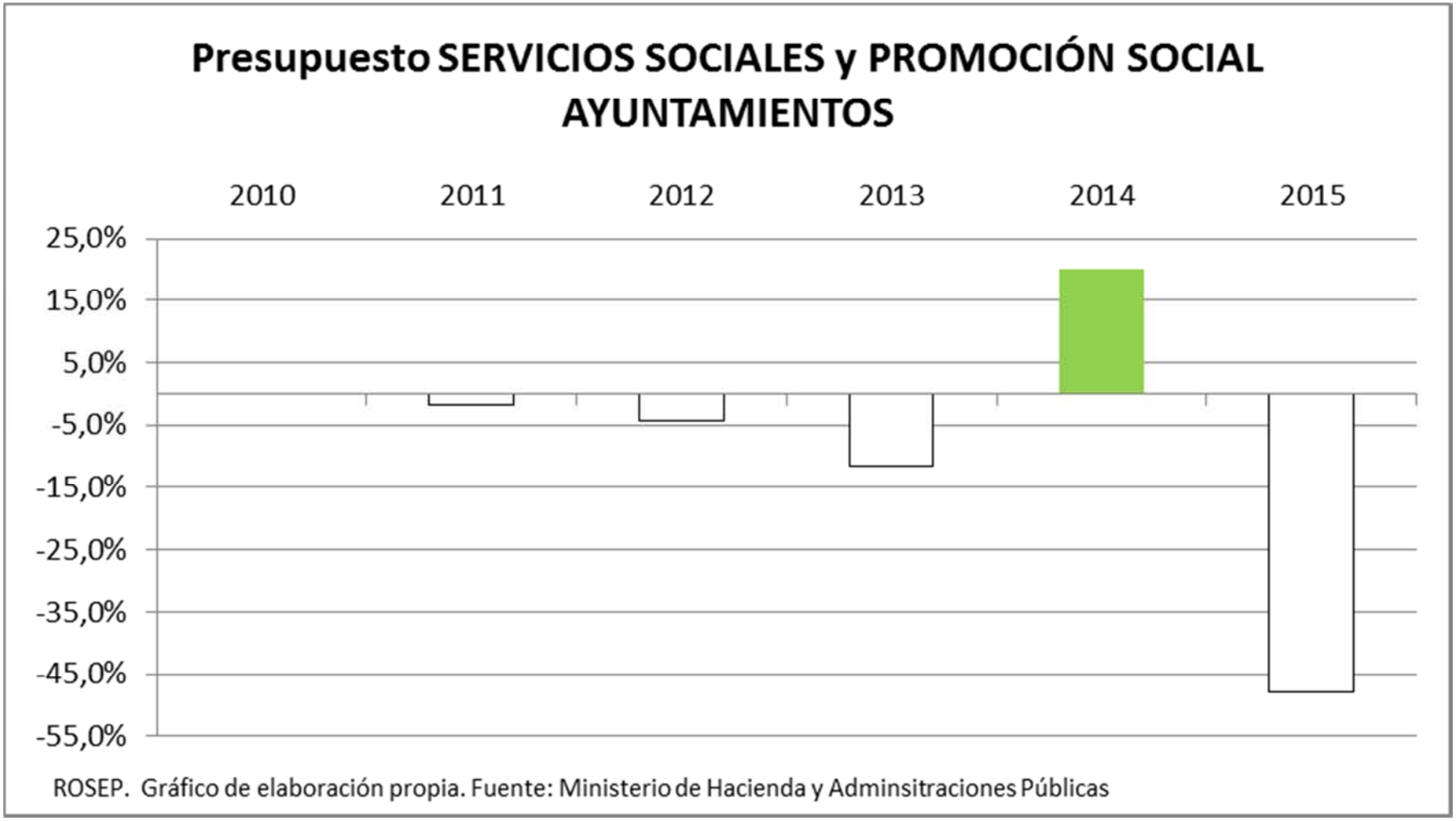


ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Ministerio de Hacienda y Adminsitraciones Públicas

PRESUPUESTOS SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL AYUNTAMIENTOS

De modo similar se percibe una disminución constante entre el año 2010 y el 2015 con el conjunto del presupuesto de los ayuntamientos de España en materia de servicios sociales y promoción social, a excepción del año 2014 (año preelectoral en instituciones municipales). En 2015 se aprecia un fuerte descenso que supone el 50% del presupuesto del 2010 (una reducción de cerca de 3.000 millones de euros en el conjunto de los municipios de España).

VARIACIÓN INTERANUAL PRESUPUESTOS SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL AYUNTAMIENTOS



ROSEP. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Ministerio de Hacienda y Adminsitraciones Públicas

AUMENTO DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA

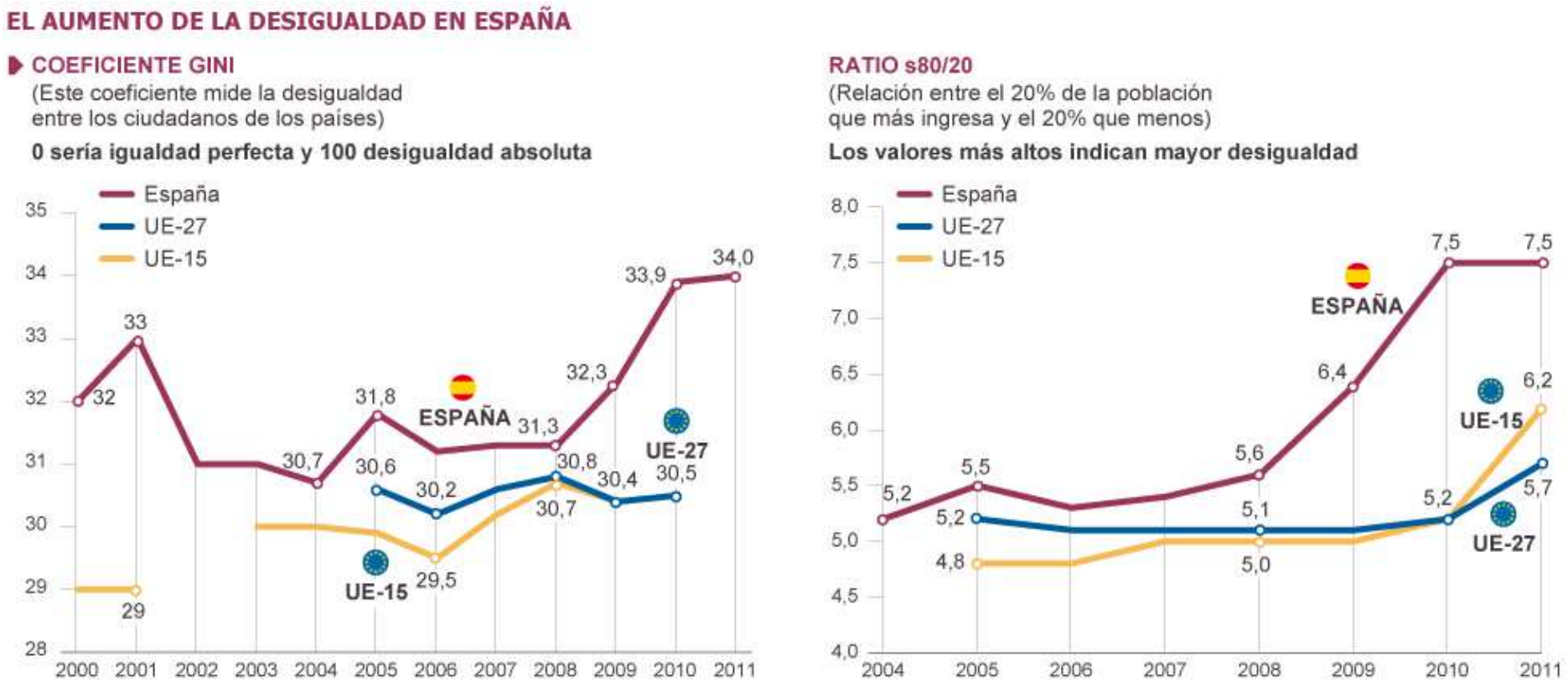


Gráfico extraído del diario El País, 11/10/2012, "España es el país con mayor desigualdad social de la eurozona"

España aparece como uno de los países europeos con mayor desigualdad.

PARO, DESIGUALDAD, EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA EN ESPAÑA

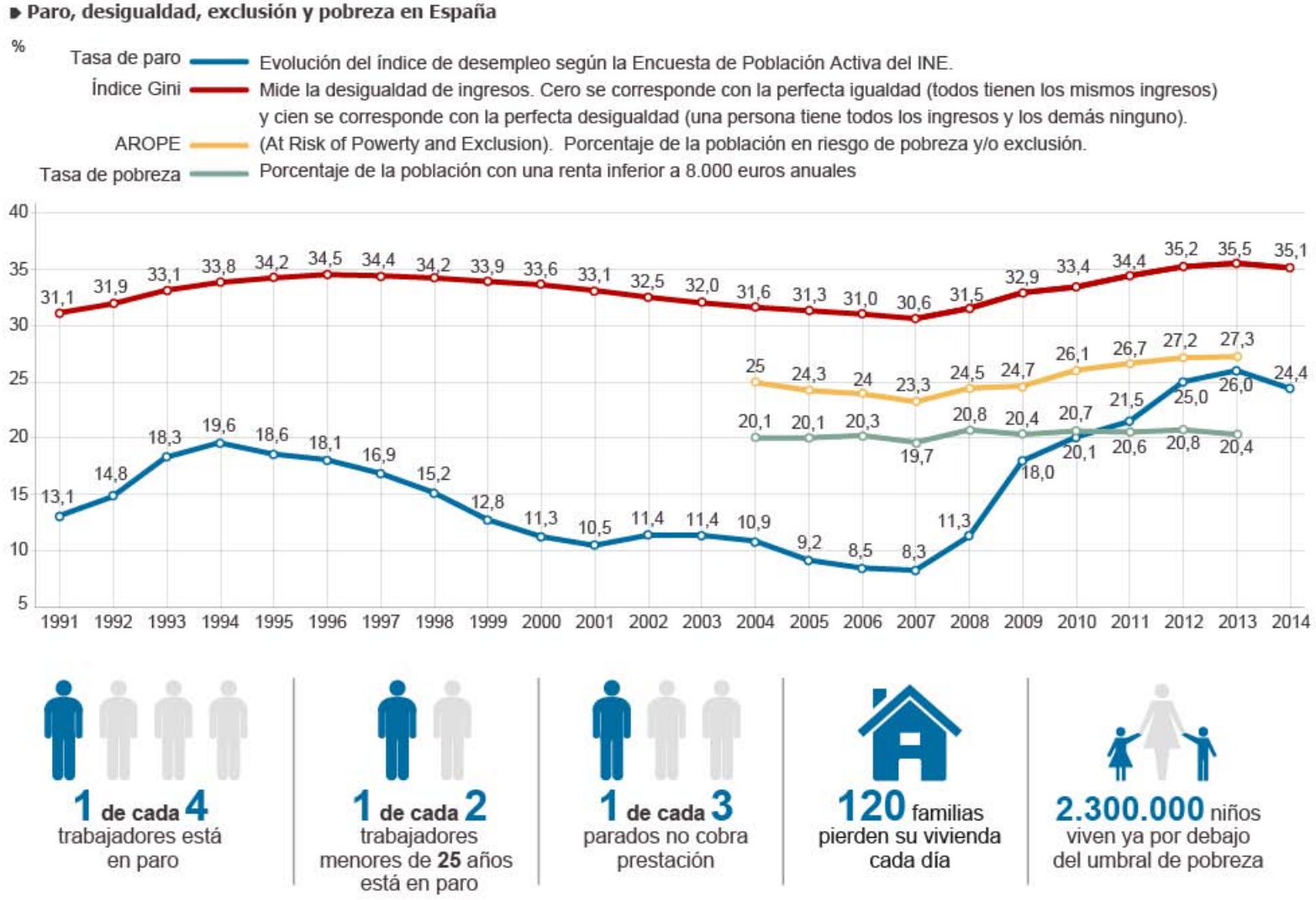


Gráfico extraído del diario El País, 01/03/2015, "La desigualdad en cifras", Principales indicadores de pobreza y desigualdad en España

POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y CAPITAL HUMANO

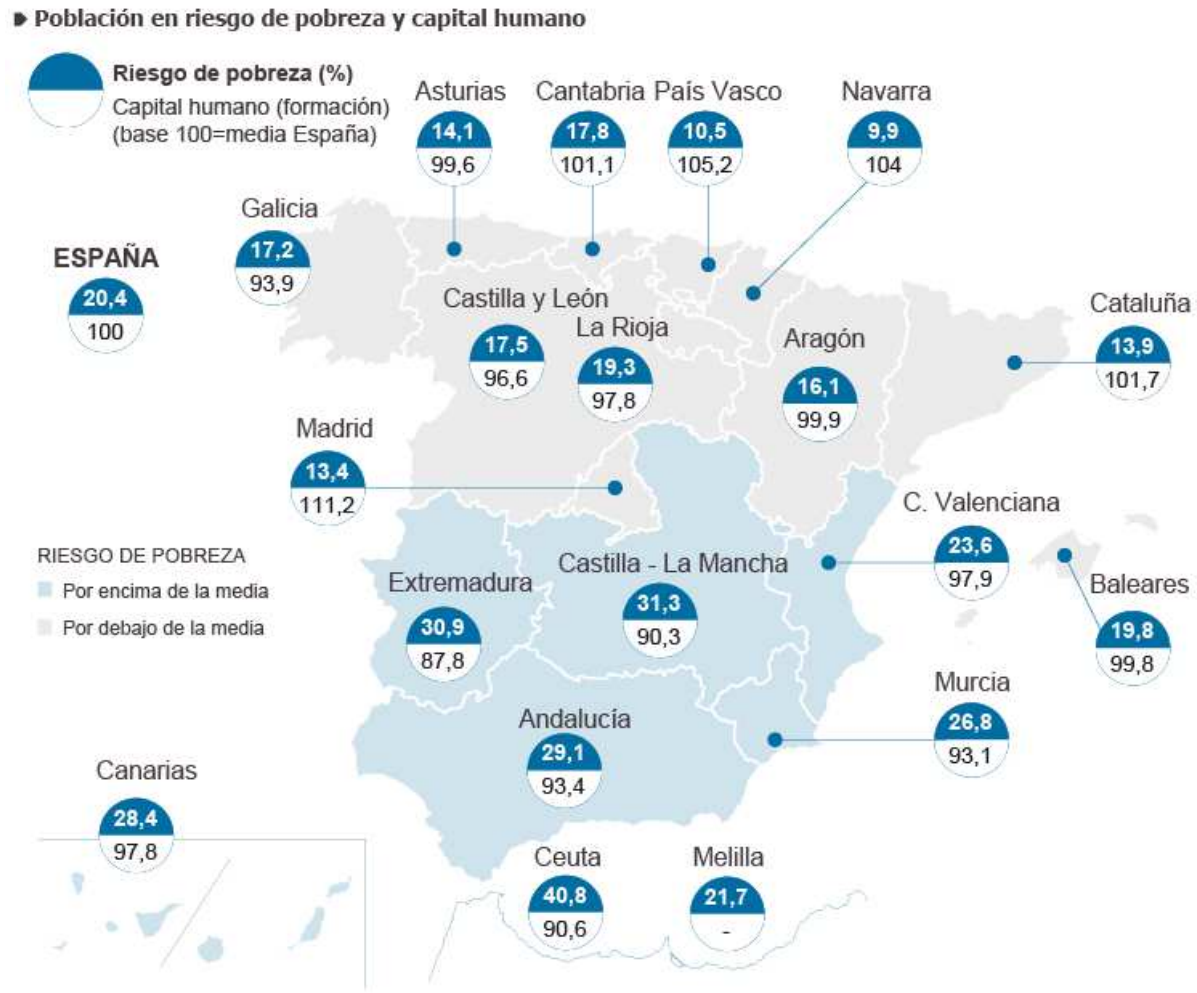


Gráfico extraído del diario El País, 01/03/2015, "La desigualdad en cifras", Principales indicadores de pobreza y desigualdad en España

REPARTO DE LA RIQUEZA (patrimonio) EN ESPAÑA

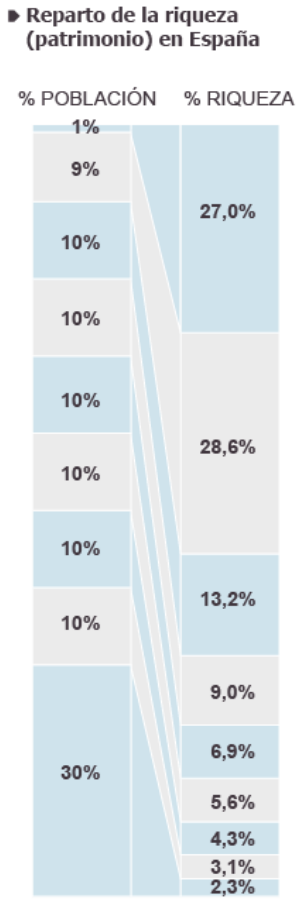


Gráfico extraído del diario El País, 01/03/2015, "La desigualdad en cifras", Principales indicadores de pobreza y desigualdad en España

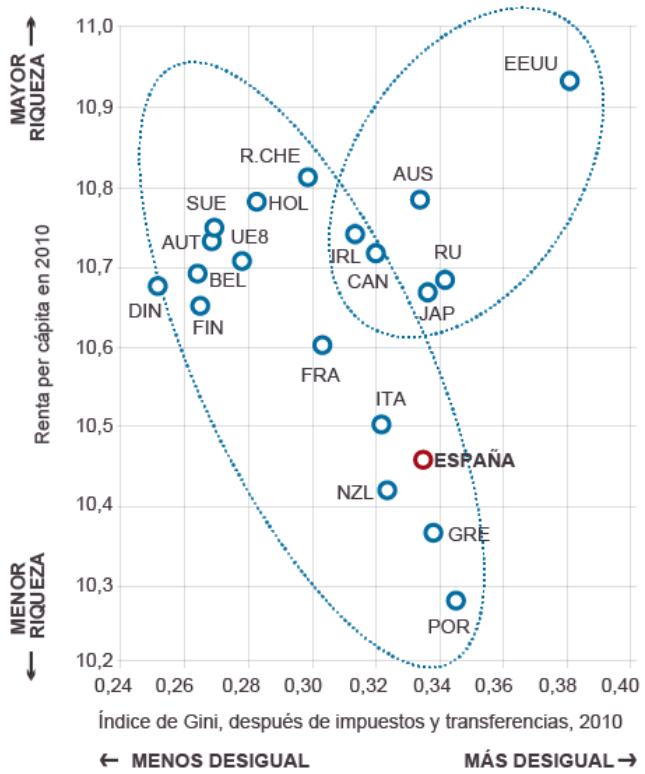
El 10% de la población española posee el 55,6% de la riqueza, mientras que el 40% de la población posee el 5,4% de la riqueza.

ÍNDICE DE JUSTICIA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA / INSTITUCIONES, CAPITAL HUMANO Y DESIGUALDAD

Índice de justicia social en la UE*

		2008	2011	2014
1	Suecia	7,53	7,34	7,48
2	Finlandia	7,20	7,10	7,13
3	Dinamarca	7,39	7,08	7,06
4	Holanda	7,09	7,05	6,96
5	Rep. Checa	6,62	6,67	6,63
6	Austria	6,82	6,72	6,61
7	Alemania	6,10	6,26	6,55
8	Luxemburgo	6,38	6,47	6,54
9	Eslovenia	-	-	6,34
10	Estonia	-	-	6,19
11	Bélgica	6,17	6,24	6,16
12	Francia	6,24	6,15	6,12
13	Reino Unido	5,94	5,95	5,94
14	Malta	-	-	5,50
15	Lituania	-	-	5,37
16	Polonia	4,37	5,01	5,36
17	Eslovaquia	5,47	5,40	5,16
18	Irlanda	5,97	5,47	5,10
19	Chipre	-	-	5,09
20	Portugal	5,11	5,15	5,03
21	ESPAÑA	5,59	5,13	4,85
22	Croacia	-	-	4,74
23	Letonia	-	-	4,70
24	Italia	5,16	5,16	4,70
25	Hungria	5,07	4,79	4,44
26	Bulgaria	-	-	3,75
27	Rumania	-	-	3,69
28	Grecia	4,43	4,44	3,57

Instituciones, capital humano y desigualdad

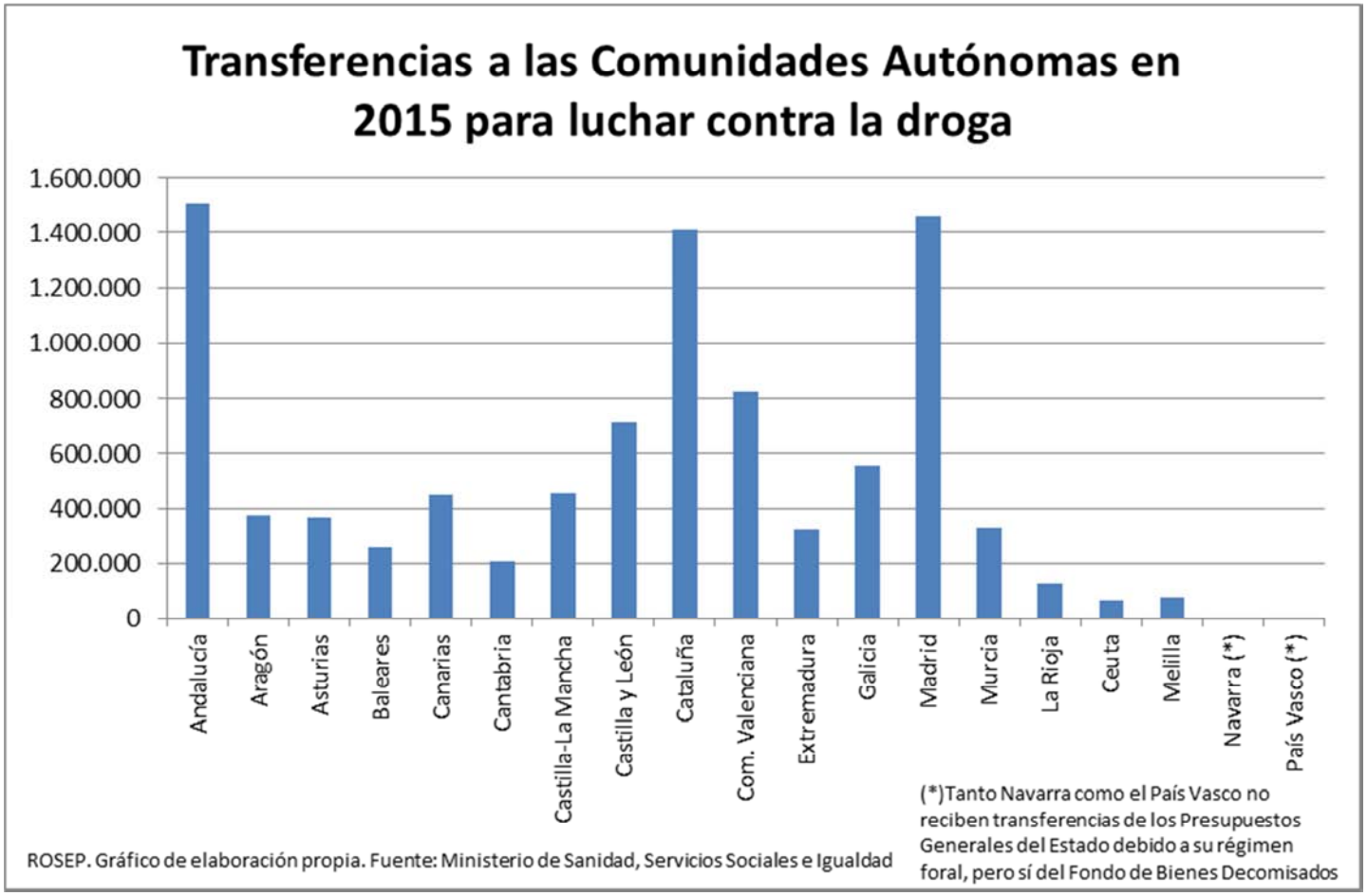


Fuente: BBVA Research.

(*) Se elabora teniendo en cuenta seis indicadores: riesgo de exclusión y pobreza; igualdad de oportunidades en la educación; acceso al mercado laboral; cohesión social y no discriminación; salud; y cohesión intergeneracional.

Gráfico extraído del diario El País, 01/03/2015, "La desigualdad en cifras", Principales indicadores de pobreza y desigualdad en España

TRANSFERENCIAS A LA CC AA



No nos ha sido posible obtener el volumen de presupuesto en materia de adicciones por el conjunto de las administraciones autonómicas. El único dato significativo obtenido en esta materia ha sido el de las aportaciones estatales a las comunidades autonómicas para la lucha contra la droga. Consideramos imprescindible que se pueda garantizar la necesaria atención de esta problemática tanto en materia de prevención, como de tratamiento, así como de otras problemáticas sociosanitarias asociadas desde una perspectiva social y de salud pública.

3. CONCLUSIONES

Con este Informe hemos pretendido poner el foco de atención de la sociedad sobre la realidad del sistema penitenciario español, sobre la cárcel. Este objeto de análisis está lleno de prejuicios, exageraciones, morbo y sensacionalismo. Sin embargo, las personas que trabajamos en el entorno penitenciario sabemos que la realidad es muy distinta a la que muestran los medios de comunicación más irresponsables y de la que se aprovechan los partidos políticos a la caza de votos. Por eso, hemos querido partir de los datos, de las frías cifras y estadísticas, que desmienten que tengamos un sistema penal "blando" o que en España nadie va a la cárcel. Partiendo de datos oficiales hemos podido llegar a las siguientes conclusiones:

- España no es un país inseguro: se cometen pocos delitos y muy pocos delitos violentos. La tasa de delincuencia española, de un 44,7, es un 27 % inferior a la media europea y está muy por debajo de países considerados muy seguros, como Suecia, Dinamarca o Finlandia. Esta tasa está descendiendo de forma reseñable desde el año 2009. Los delitos más comunes (un 76 %) son delitos contra el patrimonio (robos y hurtos), mientras que nuestra tasa de homicidios es la tercera más baja de Europa.
- Sin embargo, nuestra tasa de encarcelamiento es la segunda más alta de Europa, un 34% por encima de la media. Encarcelamos a 133 personas por cada 100.000 habitantes, más del doble que Finlandia, Suecia o Dinamarca. La población penitenciaria se ha multiplicado por 8 en los últimos 40 años y sólo en los últimos 20 años hemos pasado de 40.000 a 60.000 personas encarceladas. Este aumento no se ha debido a un aumento de la criminalidad sino a que la duración de las penas ha aumentado.
- En España la duración de las penas de prisión es más del doble que la media europea. Nuestras penas duran 9 veces más que en Dinamarca. Este aumento de las penas se ha debido a continuas reformas del Código Penal que han incrementado la dureza del sistema punitivo.
- El 60% de las personas presas lo están por delitos contra el patrimonio (robos y hurtos) y delitos contra la salud pública (tráfico de drogas). El 65 % tiene problemas de drogodependencia y un 8 % problemas graves de salud mental. El exceso de población penitenciaria en nuestro país se corresponde con un déficit en nuestro Estado del Bienestar, lo que nos hace uno de los países más desiguales de Europa.
- Si tuviéramos una tasa de encarcelamiento acorde a nuestra tasa de criminalidad y a la media europea, nuestra población penitenciaria debería ser de 30.769 en vez de 61.614. Un 50 por ciento de personas encarceladas deberían estar en libertad. Si en nuestras prisiones sólo estuvieran aquellas mujeres que han cometido delitos violentos (homicidio y sus formas, lesiones, contra la libertad y contra la libertad sexual) tendríamos 556 presas en vez de 4106. De nuevo se constata que España criminaliza la pobreza, también la femenina.
- Es posible reducir el número de personas encarceladas sin que aumente la criminalidad ni la alarma social. En los últimos 6 años

la población penitenciaria se ha reducido en 14.000 personas y la tasa de delincuencia ha seguido descendiendo. La reducción de las penas por el menudeo de drogas, la expulsión de las personas presas extranjeras y la reducción de la prisión preventiva han sido las causas principales de este descenso. Por ello, sería posible continuar el descenso de la población penitenciaria utilizando medidas alternativas a la prisión para los delitos más comunes.

4. PROPUESTAS

A través del análisis de la realidad penitenciaria hemos conocido que podríamos tener un 50% menos de personas encarceladas, sin que ello supusiera un aumento de la delincuencia ni de la alarma social. Creemos que es un principio básico de cualquier país democrático que la privación de un derecho tan preciado como la libertad debe reducirse al mínimo indispensable. Es lo que se conoce como principio de intervención mínima del derecho penal, que se basa en la consideración ineludible de la dignidad de todas las personas como base de la convivencia y de la paz social. Además, las entidades que componemos ROSEP creemos en la reinserción de las personas que han cometido un delito y que la sociedad civil debe ser protagonista de las políticas públicas destinadas a garantizar esta incorporación social. Por ello, nuestras propuestas en materia penitenciaria van dirigidas a reducir el número de personas encarceladas y a que las prisiones cumplan con los fines de reeducación y reinserción que la Constitución les impone. En consecuencia, afirmamos que:

- La prisión no debe usarse como solución aparente a los problemas sociales. La mejor manera de prevenir la delincuencia es apostar por la justicia social y resolver las causas reales que están en la raíz de la mayoría de los delitos (pobreza, exclusión, desigualdad, consumismo y competitividad insolidaria).
- La prisión permanente revisable debe eliminarse de nuestro ordenamiento jurídico ya que atenta directamente contra el principio de reinserción y contra el principio de dignidad inherente a todas las personas. El cumplimiento de penas de más de 15 años debería excluirse igualmente de nuestro sistema.
- La prisión debería responder a delitos extremadamente graves. Las alternativas a la prisión deberían ser la norma, y la prisión la excepción. Así lo dicen las Reglas Penitenciarias Europeas y las Recomendaciones del Consejo de Europa.
- Es necesario ampliar el abanico de penas alternativas disponibles y establecer mecanismos legislativos que potencien su concesión, con normas específicas que señalen la preferencia de las medidas no privativas de libertad frente a la prisión.
- Se deben regular y financiar adecuadamente mecanismos de Justicia Restaurativa, como la mediación, que permitan una solución pactada del conflicto que repare el daño causado a la víctima, responsabilice al infractor y pacifique a la sociedad.
- Es muy necesario que la libertad condicional vuelva a ser regulada como tal, y no como suspensión de condena. Además creemos que se ha de establecer como norma general la concesión a las 2/3 partes de condena, aumentar los supuestos para su concesión adelantada a la mitad, y establecer mecanismos penitenciarios efectivos para potenciar esta figura, junto con los permisos y los terceros grados.
- Las personas encarceladas deben de disfrutar de manera efectiva de todos los derechos que no hayan sido limitados por la condena, por lo que deben aumentarse los recursos destinados a la reinserción, garantizar el trabajo digno y transferir las competencias sanitarias al sistema extrapenitenciario.
- Las personas con enfermedades graves y con problemas de salud mental deben ser excarceladas y recibir tratamiento en el exterior.
- Las personas drogodependientes también deben preferentemente recibir tratamiento para su adicción en recursos comunitarios, sin que ello menoscabe su derecho a recibir tratamiento en el interior de las prisiones si no es posible su excarcelación.

- Las mujeres encarceladas deben ser objeto de una atención preferente para que se elimine su discriminación en el acceso a programas de tratamiento o a recursos sanitarios específicos.

Anexo 1, Artículo de interés

CAMBIAR EL DISCURSO PENAL ES POSIBLE

En los últimos años se ha producido un cambio radical y profundo en la forma en que la sociedad norteamericana y sus líderes políticos han decidido afrontar los problemas delictivos. Antes pedían mano dura y largas condenas de prisión, ahora se preguntan cómo vaciar sus saturadas cárceles. Antes reclamaban "tolerancia cero" frente a los delitos leves, ahora creen que hay que dar segundas oportunidades a los jóvenes que cometieron errores. Antes esperaban ganar las elecciones prometiendo cadena perpetua, ahora Republicanos y Demócratas compiten por ofrecer mejores alternativas a la prisión. Antes la cárcel era la solución a todos los problemas, ahora es un problema más, espejo de los problemas sociales. Frente a esta verdadera transformación del enfoque penal al otro lado del Atlántico, en España asistimos al fenómeno contrario, con una reciente reforma del Código Penal que ahonda en el planteamiento endurecedor y punitivo. Sin embargo, es hora de preguntarnos: ¿Es posible que los vientos de cambio norteamericanos lleguen a nuestro país? ¿Es posible cambiar el discurso penal en España?

En primer lugar, analicemos los elementos más relevantes de este cambio de discurso. El pasado 16 de Julio de 2015, Obama compareció ante la prensa desde el interior de una prisión federal en Oklahoma[14] y declaró que muchos de los jóvenes encarcelados cometieron "errores" pero "no tuvieron apoyo, ni segundas oportunidades". Esta comparecencia fue precedida por la conmutación presidencial de penas a 46 presos que cumplían durísimas condenas, incluyendo cadena perpetua, por delitos no violentos relacionados con el tráfico de drogas. En esa ocasión, el presidente también incidió en los conceptos de **proporcionalidad y reinserción**, aseverando que "sus castigos no encajaban con sus crímenes (...). Creo que estas personas se merecen una segunda oportunidad". Estos gestos han sido interpretados como un llamamiento para hacer de la reforma penal, especialmente en lo referente a las altísimas condenas por consumo de estupefacientes, una de los ejes de la parte final de su mandato, pero lo cierto es que esa política se viene incubando desde los inicios de su presidencia. Desde que llegó al poder, Obama viene tratando de cambiar el enfoque de la política de drogas norteamericana y acabar con la llamada "Guerra contra las Drogas", que durante décadas supuso la persecución policial e incluso militar de los consumidores de drogas, imponiendo penas altísimas por la simple posesión de drogas para consumo propio. Su último Plan federal sobre drogas[15] contemplaba la potenciación del enfoque preventivo, rehabilitador y de salud pública, incrementando los fondos federales para los tratamientos de deshabituación y para los programas de reinserción, y criticaba sin ambages la política anterior, basada fundamentalmente en la represión, la cual consideraba contraproducente, ineficaz y costosa. Los recientes gestos de Obama, incluidas sus declaraciones de marzo de 2016[16], no son más que una confirmación expresiva de esta estrategia.

14

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/16/actualidad/1437069179_466370.html

15

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/17/actualidad/1334694054_078290.html

16 "La drogadicción es un problema de salud pública, no de justicia penal": http://www.theguardian.com/us-news/2016/mar/29/barack-obama-drug-addiction-health-problem-not-criminal-problem

Los deseos reformistas de un presidente demócrata que ganó las elecciones como abanderado del cambio no son extraños. Lo que sorprende es el enorme consenso bipartidista que ha sido explícitamente reflejado con la publicación, en Abril de 2015, del libro "Solutions: American Leaders Speak Out on Criminal Justice" [17](Soluciones: los líderes americanos hablan sobre la justicia penal") por el Brennan Center for Justice. Este ambicioso título recoge ensayos de las más prominentes figuras políticas norteamericanas, que coinciden en señalar que el encarcelamiento masivo daña la democracia, al reforzar la desigualdad económica, el racismo y la pobreza. En su prólogo, el ex – presidente Bill Clinton reconoce que durante su mandato se encarceló a demasiada gente y que hay que cambiar las políticas punitivas que llevaron a esa masificación del sistema penitenciario: "algunos de los que están en prisión no deberían estarlo, otros lo están por demasiado tiempo; y sin un plan para educarlos, capacitarlos e integrarlos en nuestras comunidades, todos sufrimos". Se pregunta: "si acortamos las penas de prisión ¿no podríamos usar los ahorros que se producirían en potenciar los programas de tratamiento que sabemos que prácticamente eliminan la reincidencia?" La lista de ensayistas demócratas es impresionante con figuras como el vicepresidente Joe Biden o la candidata Hillary Clinton, pero no lo es menos la prominencia de los políticos republicanos que escriben. Los senadores Ted Cruz y Marco Rubio, o el ex -Gobernador de Tejas Rick Perry, todos pre-candidatos del partido conservador para las elecciones presidenciales de 2016, y conocidos opositores de las políticas demócratas en otros asuntos, comparten en este caso el diagnóstico de los Obama, Clinton y compañía: hay demasiada gente en prisión y eso debilita los valores de la sociedad norteamericana. Incluso Rand Paul, actual Gobernador del Estado de Tejas y también pre –candidato republicano por el Tea Party, subraya que el endurecimiento de las condenas por delitos de escasa gravedad "rompe familias, debilita a las comunidades y finalmente nos hace estar menos seguros". ¿Cómo se ha llegado a tal consenso en el discurso político norteamericano?

Los discursos políticos eficaces conectan con necesidades sociales insatisfechas. En los Estados Unidos, el tema del encarcelamiento masivo llevaba mucho tiempo siendo criticado por grupos activistas, pero no había logrado traspasar los márgenes de lo minoritario. La caída de Lehman Brothers y el diagnóstico del movimiento Occupy Wall Street fueron introduciendo lentamente el discurso contra la desigualdad económica, que se reflejó en el ascenso mediático de figuras como Elisabeth Warren o el aclamadísimo economista Thomas Piketty. El discurso sobre la desigualdad económica en Norteamérica va ligado inequívocamente a cuestiones de raza, siendo los afroamericanos y los hispanos los mayores usuarios de cupones de alimentos. Los disturbios de Ferguson, que supusieron la explosión de la comunidad afroamericana contra un sistema policial y penal injusto, abrieron la puerta a conectar dos ideas-fuerza, la lucha contra el racismo y la desigualdad económica, con la necesaria reforma del sistema carcelario, saturado de jóvenes negros e hispanos procedentes de barrios empobrecidos. La tríada raza-pobreza-cárcel quedó establecida como un eje vital de la política interna norteamericana. Una vez establecidos los términos del debate, los Republicanos solo pudieron sumarse a la marea para no perecer ahogados, pues saben bien que el apoyo hispano y afroamericano es vital para ganar las elecciones.

En España encontramos ciertos paralelismos pero también importantes diferencias. Por un lado, los movimientos sociales y los juristas llevan años señalando la disfuncionalidad de nuestro sistema penal, que produce altísimas tasas de encarcelamiento pese a los bajos niveles de delincuencia. Sin embargo, las reformas del Código Penal en general han alargado la duración de las condenas. La última reforma, aprobada contrarreloj en 2015, continúa incidiendo en la línea del endurecimiento punitivo, tanto a nivel simbólico (prisión permanente revisable) como práctico (endurecimiento de la libertad condicional). El Partido Popular

[17] https://www.brennancenter.org/publication/solutions-american-leaders-speak-out-criminal-justice

parece seguir entendiendo que la mano dura contra el crimen da votos, y no parece que haya ningún partido que presente un discurso alternativo.

Por otro lado, la opinión pública muestra poco interés en los temas penales. Los últimos barómetros del CIS[18] sitúan al paro y la corrupción como las preocupaciones principales de la ciudadanía, y dejan a la inseguridad ciudadana o la drogadicción como temas de bajísimo interés social, sin que haya siquiera mención al tema del encarcelamiento excesivo como preocupación social. Es coherente con esto que el discurso político se halle absolutamente engullido por lo económico. Sin embargo, al mismo tiempo y pese al escaso interés declarado, las páginas de los periódicos aparecen copadas por noticias de tribunales (el espectáculo de la pornografía de la Justicia abarca desde ex ministros a tonadilleras). ¿Cómo construir un cambio de discurso penal con estos mimbres?

La clave debe pasar por unir el discurso acerca de la reforma penal con las dos temáticas que se vislumbran como claves en el discurso político español: la lucha contra el paro, la desigualdad económica y la protección a los más débiles, por un lado, y la regeneración democrática y el combate contra la corrupción por otro. Quizás parezcan problemas sociales demasiados alejados de lo penal, pero, con un poco de esfuerzo, no es difícil establecer líneas de conexión. Por ejemplo, si relacionamos el gasto en prisiones con el gasto educativo podemos señalar que por cada persona en prisión podríamos tener 10 personas becadas o 4 plazas de Educación Primaria cubiertas. Si señalamos que el 60 % de las personas en prisión tienen problemas de drogadicción y que alrededor del 60 % han cometidos delitos contra el patrimonio o relacionados con el trapicheo de drogas, podemos señalar que resultaría mucho más barato y eficaz que estas personas recibieran oportunidades para tratar su problema de drogadicción fuera de la cárcel. Si señalamos, por otro lado, que es más importante prevenir la corrupción, mediante mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control, que reprimirla, podemos empezar a unir el discurso de la regeneración política con la regeneración de la justicia penal, que debe ser una justicia más preventiva, más restaurativa y menos represiva (porque sería más eficaz y menos costosa).

La drogadicción, la pobreza y la exclusión son problemas sociales, del mismo modo que la corrupción es un problema político, económico y social (de mal funcionamiento de nuestras estructuras democráticas y productivas). No podemos utilizar únicamente la apisonadora del derecho penal para solucionar problemas cuyas causas están en la raíz de nuestra sociedad. El derecho penal debe tener su papel, pero no lo arregla todo. Si España se merece una segunda oportunidad, no puede dejar a nadie atrás. De la articulación de estas ideas, puede surgir la esperanza de un cambio de discurso político que reconozca que **otro derecho penal es posible**.

(Este artículo puede encontrarse en la web de la Federación Andaluza Enlace www-f-enlace.org

[18] http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

Anexo 2, Buenas Prácticas

FINLANDIA, MÁS ESCUELAS Y MENOS CÁRCELES

Finlandia es normalmente puesta como ejemplo de buenas políticas educativas[19], lo que no es tan conocido es que el país nórdico también es uno de los mejores ejemplos de políticas penales moderadas[20].
En 1950 la tasa de encarcelamiento finlandesa superaba los 180 presos/as por 100.000 habitantes, mientras que actualmente ronda los 57. Este descenso tan pronunciado de las personas encarceladas se ha debido a una política de estado, consensuada y mantenida a lo largo de décadas, que tiene como base ideológica el convencimiento de que los problemas sociales no pueden resolverse a través de la cárcel, sino a través de políticas justas de redistribución y de provisión de servicios públicos de calidad (educación, sanidad, vivienda, tratamiento de drogas).

La política criminal finlandesa se basa principalmente en la prevención local y el fortalecimiento comunitario. A nivel jurídico, las sucesivas reformas del código penal finlandés han ido reduciendo las penas para los delitos más frecuentes. Así en 1972 y 1991 redujeron las penas de hurto, que pasaron a ser sustituidas por suspensión condicional, multa y trabajos en beneficio a la comunidad. De esta forma el número de personas encarceladas por este delito bajó de 1.800 a 450. Otra medida que permite reducir la población penitenciaria es la concesión masiva de libertades condicionales, de forma que casi todas las condenas acaban en esta fase. Esta figura reduce enormemente la reincidencia, al permitir una reinserción progresiva y controlada.

En Finlandia, las decisiones de política criminal fueron tomadas de forma meditada y con una visión de justicia social. El resultado es una sociedad más cohesionada y más libre, menos asustada y más solidaria

[19] http://www.abc.es/20121008/familia-educacion/abci-consigue-finlandia-numero-educacion-201210011102.html
[20] "How to reduce prison numbers: the experience of Finnish penal policy". Tappio Lappi-Seppala. En el libro "Re-imagining imprisonment in Europe". 2014.