

Cuadernos 2020

Bloque V
Democracia ciudadana

**Política penal
y penitenciaria:
un modelo
de derechos**

**20
20**

plan2020

ganar al Partido Popular
gobernar España
construir derechos



Índice

Política penal y penitenciaria: un modelo de derechos	3
Principios que deben regir la política penal y penitenciaria	4
Perspectiva victimal de la justicia penal: mediación, reparación y conciliación	7
Propuesta de sistema de ejecución penal	8

Eduardo Santos

Maribel Mora

Política penal y penitenciaria: un modelo de derechos

Las reformas legislativas en materia penal y penitenciaria que se han ido introduciendo estas dos últimas décadas — el endurecimiento punitivo efectuado en el Código penal de 1995 y las reformas de los años 2003 y 2015— han supuesto modificaciones regresivas en la legislación penal, procesal y penitenciaria. Las reformas penales acometidas afectan de forma directa a la ejecución de diversas penas, especialmente a la de prisión, que se consolida así como sanción penal por excelencia, marginando las medidas alternativas.

Podemos resumir las siguientes características del modelo resultante así:

- Absoluta prevalencia de la pena de prisión y su cumplimiento en la cárcel, frente a la escasa aplicación de penas y medidas distintas de la prisión y de formas de cumplimiento de la pena de prisión en semilibertad y en libertad condicional.
- Centros penitenciarios con instalaciones inadecuadas, inespecíficos y habitualmente masificados.
- Personal penitenciario poco cualificado, mal retribuido, poco motivado y mayoritariamente dedicado a funciones de vigilancia, con una proporción escasa de personal técnico de tratamiento.
- Intentos de privatización de las cárceles, con progresiva sustitución de personal público en materias de seguridad y vigilancia.
- Ausencia de capacidad real de seguimiento e individualización de la ejecución de la pena de prisión, motivada en gran parte por la escasez de personal capaz de un tratamiento específico cualificado.
- Escasez de recursos de la administración penitenciaria para el cumplimiento de medidas de seguridad, suspensiones de condena y trabajos en beneficio de la comunidad.

- Carencia de recursos penitenciarios para el cumplimiento de medidas de seguridad en los casos de internamiento psiquiátrico.
- Como consecuencia, existencia de población reclusa con graves problemas de salud física y mental que no recibe la adecuada atención sanitaria.
- Desigualdad de género, en tanto las condiciones de las mujeres reclusas son peores que las de la población masculina.
- Escasa o nula conexión de la ejecución de la pena de prisión con la necesaria integración social posterior.
- Priorización de los aspectos de seguridad de la prisión frente a los aspectos tratamentales, con especial mención al derecho al trabajo y al derecho a la salud.
- Opacidad y falta de transparencia de la administración penitenciaria.

Principios que deben regir la política penal y penitenciaria

Los partidos gobernantes han optado por un modelo penal de la seguridad basado en el populismo punitivo. Por el contrario, Podemos defiende un cambio de modelo en el que la ejecución penal no quede limitada al marco de la prisión. Reivindicamos que el sistema sea gestionado desde el ministerio de Justicia, porque el modelo penitenciario no puede ser un islote regido por lógicas diferentes al sistema judicial, y defendemos que la ejecución de las penas y medidas estén dirigidas a la reeducación y reinserción social y en ellas confluyan de manera estrechamente integrada las políticas de salud, educativas, laborales, de igualdad, etc.

Nuestro modelo se articula en base a seis principios: dignidad, ciudadanía, legalidad, participación, territorialidad-localización e integración.

I) Principio de dignidad

Es un principio básico recogido en la propia legislación nacional e internacional (Naciones Unidas, Consejo de Europa...) Es evidente, y materia de consenso, que, a excepción de las limitaciones necesarias para el encarcelamiento y la consiguiente pérdida de libertad, las personas reclusas deben seguir gozando de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales, como las de pensamiento, expresión, opinión o creencias. Así se expresa también en el art. 25 de la Constitución española.

Resulta evidente, por tanto, que el respeto a la dignidad de las personas debe constituir el fundamento y el límite de la ejecución penal y penitenciaria.

De este principio se deduce el principio de intervención mínima que debe informar toda la intervención penal y penitenciaria y ser un criterio rector de las decisiones cotidianas de la ejecución penitenciaria.

II) Principio de ciudadanía

La persona privada de libertad no pierde la ciudadanía, lo que exige orientar la vida en prisión a la comunidad. Es lo que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas han venido llamando "principio de normalidad", que tiene como consecuencia la priorización de los servicios sociales frente a la polarización y perfeccionamiento de los espacios de castigo.

Apostamos por un modelo que suponga también la presencia de los servicios públicos ordinarios en el conjunto de las relaciones penitenciarias, a fin de intensificar el criterio de normalización y orientación a la Comunidad.

III) Principio de legalidad

La Resolución de 1998 sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea pide a los Estados miembros de la UE que trabajen en pro de la elaboración de una ley de bases en el ámbito penitenciario, regulando el estatuto jurídico externo y el derecho de queja. Asimismo, se debe prever un órgano de vigilancia independiente al que puedan recurrir los presos si se violan sus derechos. La Ley Orgánica General Penitenciaria responde a este estándar. Se trata de garantizar el respeto a la ley y al cumplimiento de la resolución judicial por parte de los servicios públicos de ejecución penal. Debe profundizarse en esta protección.

IV) Principio de participación

Favorecer la reinserción social supone articular medidas y mecanismos que faciliten la incorporación futura de las personas privadas de libertad. Para ello es necesario que los servicios públicos, los colectivos y las instituciones impulsen proyectos y programas para avanzar en seguimiento, acompañamiento y acogida de personas con problemática social y penal.

Asimismo, se trata de garantizar la participación intrapenitenciaria para que sectores tradicionalmente excluidos, como son las personas presas o sus familias, dispongan de espacios de participación. Defendemos la actividad participativa y de gestión de las personas reclusas de cara a la asunción de responsabilidades en el espacio carcelario.

V) Principio de territorialidad-localización

La Resolución de 1998 sobre condiciones carcelarias en la UE contempla favorecer el encarcelamiento en un lugar próximo al domicilio de la familia del recluso y a su entorno social. Evitar el desarraigo y favorecer la inserción social y la vida familiar son los objetivos básicos de este principio.

VI) Principio de servicio público

La política penitenciaria, además de la función de retención y custodia, cumple un papel como política social desde el compromiso de los poderes públicos de promover la vigencia real y efectiva de la libertad, la igualdad y de los derechos de las personas y grupos sociales (art. 9.2 y 25.2 CE).

La aplicación de este principio implica un rechazo de la ideología puramente correccional. Supone, entre otras cosas, el abandono del concepto de aislamiento como tratamiento, y exige, además de un amplio programa de prestaciones sociales.

VII) Principio de integración en políticas sociales

Supone la integralidad de la política penal y la coordinación interdepartamental de la gestión del servicio público de justicia penal. Contempla la existencia de controles externos, como los del Defensor del Pueblo, Parlamento, asociaciones independientes y organismos internacionales y la implicación de operadores jurídicos. En virtud de este principio, es fundamental

entender que se reclama la adscripción al Ministerio de Justicia, pero desde una perspectiva de gestión transversal. Esto es: la reinserción social ha de ser un objetivo compartido desde los sistemas públicos de salud, educación, empleo o bienestar social. Del mismo modo, es necesaria una implicación de otros agentes institucionales (Diputaciones, Ayuntamientos, Administración de Justicia, Colegios de Abogados...) y otros actores sociales para la concreción de los fines y medios idóneos para la ejecución de las penas y medidas de seguridad.

Perspectiva victimal de la justicia penal: mediación, reparación y conciliación

No debemos olvidarnos de las víctimas. Aunque la relevancia de la víctima en la fase de ejecución penal sea escasa, es cierto que va adquiriendo cada vez un mayor papel, por ejemplo en el nuevo art. 91.2º CP, que permite adelantar la libertad condicional a las personas presas que participen en programas de reparación a las víctimas, o en la relevancia que se da a la responsabilidad civil en la obtención del tercer grado o en la comunicación a las víctimas de violencia doméstica de la salida de prisión de los condenados a una pena de alejamiento. No obstante, la relevancia de la perspectiva de la víctima afecta a la propia concepción del Derecho penal, del sistema de justicia penal, de las formas de actuación de la Administración de Justicia, etc., lo que obliga a repensar todos estos aspectos, obviamente sin caer en una postura vindicativa ni en los errores en los que ha incurrido el Estatuto de la Víctima.

El modelo que proponemos quiere potenciar la perspectiva de la víctima y la reparación en el sentido más amplio. Los poderes públicos, en el marco de la legislación vigente, deben garantizar una compensación económica a la víctima subsidiaria de la responsabilidad civil de la persona condenada, cuya satisfacción también debe ser promovida por los poderes públicos, dentro de un justo equilibrio con las posibilidades de reinserción social del penado.

Asimismo, deben implantarse programas dirigidos a la prevención de la victimización, fomentar la participación de la víctima en el proceso penal conforme a lo previsto en la legislación vigente y garantizar las condiciones que eviten la victimización secundaria y procesal. En definitiva, garantizar a la víctima todos los derechos que recogen las normas internacionales y la legislación interna.

De igual modo, se quiere favorecer la mediación tendente a la conciliación y/o reparación y los mecanismos de Justicia Restaurativa en general, con el fin de otorgar mayor protagonismo a denunciantes y denunciados en los procesos de resolución de conflictos, y ofrecer una vía de solución del conflicto penal más satisfactoria para la víctima y que tenga una incidencia favorable a la prevención de la reincidencia y a la disminución de la responsabilidad penal del infractor.

Propuesta de sistema de ejecución penal

A modo de propuesta para la reflexión, y, por tanto, con el objetivo de proponer elementos para el debate, se exponen de manera breve algunas de las líneas generales del modelo que defendemos. No es, por tanto, una relación exhaustiva ni una propuesta cerrada: al contrario, tan solo una primera propuesta que debería expresarse en un Plan Director fruto de un proceso de participación amplio.

- Transversalidad. Integración de las políticas sociales, educativas, laborales, sanitarias, de drogodependencias, de igualdad, etc. en la política penal y penitenciaria (fines y medios para ejecutar las penas).
- Máxima transparencia de la ejecución penitenciaria, con sometimiento a todos los controles externos necesarios.
- Mejora de la capacidad de la intervención profesional en el sistema penitenciario mediante la redefinición de los sistemas de selección, formación y funcionamiento. Es necesario prestigiar su función e integrar a los funcionarios de ejecución penal en el conjunto del personal de la Administración pública.
- Apuesta por los centros de reducido tamaño y específicos frente a la opción por las macro-cárceles.
- Individualización del modo de ejecución de la pena —que exige un conocimiento de las circunstancias personales y sociales de la persona— y un diseño correspondiente de la red de recursos residenciales y personales.

- Orientación social de la ejecución —que se traduce en la potenciación de los aspectos de integración social de la intervención y en la dotación de centros y recursos específicos adecuados a las necesidades de las personas penadas—.
- Integración de la ejecución de la pena de prisión y de las instituciones penitenciarias en el marco más amplio de la ejecución de penas y medidas.
- Implicación comunitaria en el sistema de ejecución penal.

Mención específica merece la situación de las mujeres en prisión y los problemas específicos que afectan a las personas de origen extranjero o al pueblo gitano. Los estereotipos estigmatizadores pueden tener mucha influencia en el trato recibido en el sistema penal, y se convierten en obstáculos para acceder a los derechos de las personas presas orientados a su reinserción.

Por último, deberemos poner énfasis en los programas de apoyo a la salida de prisión. Hoy, el primer reto con el que se encuentra una persona al salir de la cárcel es luchar contra los efectos del paso por prisión. Un problema que, por lo demás, incide en la seguridad de todas las personas.

Debemos, en resumen, hacer comprender a la sociedad que esta apuesta por un modelo más social y reduccionista de ejecución penal le afecta y le concierne. No se puede cerrar los ojos: es deber de las instituciones explicar que la implantación de esta nueva propuesta redundará en un sistema más equitativo, en una mayor y más efectiva seguridad para toda la ciudadanía y en una mayor consideración de la perspectiva y las necesidades de las víctimas, dado que la satisfacción a los intereses de víctimas e infractores no son realidades contrapuestas ni excluyentes.



**20
20**

plan2020
ganar al Partido Popular
gobernar España
construir derechos