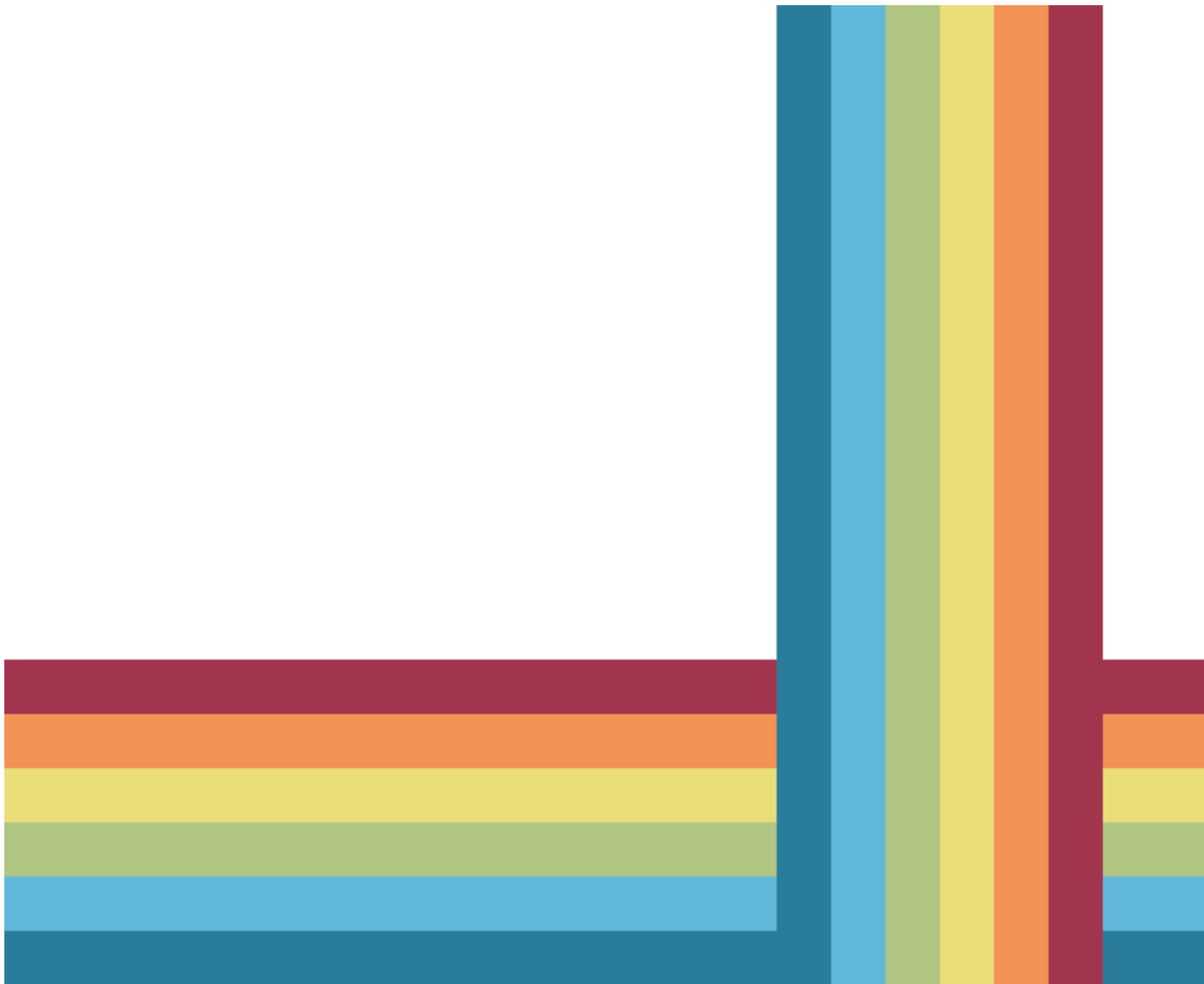




Cumplimiento de condenas en Medio Abierto

Una comparativa europea.



Estudio realizado por Fundación Atenea
Departamento de Innovación y Conocimiento
Con la financiación del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través
de la Resolución del 23 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Servicios
Sociales, con cargo a la asignación tributaria del IRPF



Investigación principal: **Carlos Molina-Sánchez, Israel Fábregas-Galán y Sandra Ortega-Izquierdo**

Equipo colaborador: Raquel Cantos-Vicent, Yolanda Nieves-Martin y Victoria Rivero
Diciembre 2020

Agradecemos la colaboración de todas las personas que han participado en las entrevistas para la realización de esta investigación. Sin su generosidad y sus conocimientos esta investigación no se habría podido realizar.

Mónica Aranda Ocaña

Pedro Das Neves

Kristen Hawlistschek

Iga Kender-Jeziorska

Ana López Cano

Ian Marder

Laura Negredo López

Guadalupe Rivera González

Francisco Sánchez González

Concha Yagüe Olmos

Índice

	Contenido
Índice	4
Introducción	6
Introducción	7
Alcances del estudio	8
Objetivos de la investigación	8
Hipótesis principal.....	8
Objetivos	8
Líneas teóricas de la investigación	9
Los sistemas penitenciarios en Europa.....	10
Medio abierto	11
Perspectiva de género.....	11
Metodología	12
Revisión bibliográfica, legislación y reglamentos.	13
Datos cuantitativos	13
Entrevistas a profesionales	13
Procedimientos metodológicos de la comparativa	15
Elaboración de la clasificación de sistemas penitenciarios.....	16
Selección de los países.....	17
Criterios utilizados para la elección de los países.....	17
Criterios de análisis de los países seleccionados	18
Elección de la documentación de análisis de los países	20
Resultados de la investigación	23
Clasificación de los sistemas penitenciarios	24
Sistemas penitenciarios orientados a la reinserción	24
Sistemas penitenciarios orientados a la punición	25
Sistemas penitenciarios de tensión entre la reinserción y la punición	25
Análisis de sistemas penitenciarios	27
Medio abierto	42
Comparativa de medio abierto	43
Medio abierto en Finlandia	43
Medio Abierto en Noruega.....	46
Medio abierto Italia	49
Medio Abierto Polonia.....	51
Medio abierto Reino Unido (Inglaterra y Gales)	56
Medio abierto en España	61
Características del tratamiento en Medio Abierto	61
Clasificación en tercer grado	62
Posibilidades reglamentarias en el tratamiento en medio abierto.....	64
Progresión de grado en centros ordinarios de cumplimiento	67
Clasificación inicial en tercer grado	67
El desarrollo de programas de tratamiento en el medio abierto.	75
Cuadro resumen de los medios abiertos en los países europeos seleccionados	76

Análisis de la incorporación de la perspectiva de género	79
Herramientas metodológicas claves análisis de la incorporación de la perspectiva de género	80
Análisis cuantitativo de los datos disponibles de medio abierto	81
Análisis cualitativo del discurso	81
Ejemplos de cómo hablar de mujeres no implica tener en cuenta la perspectiva de género.	83
Buenas Prácticas	85
La respuesta del medio abierto español a la situación extraordinaria consecuencia de del Covid19	76
Conclusiones y reflexiones finales	89
Reflexiones/conclusiones sobre el medio abierto español.....	95
Bibliografía.....	99
Otros recursos consultados.....	103
Anexos.....	104

Introducción

Introducción

El artículo 25 de la Constitución española de 1978, afirma que las penas privativas de libertad y medidas de seguridad estarán orientadas la reeducación y reinserción social. Actualmente existen barreras socioculturales que dificultan el pleno desarrollo de los modelos orientados a la reinserción. La información recabada durante el trabajo de campo apuntó a que el régimen abierto no era concebido como una forma más de cumplimiento de condena, sino más bien como una relajación de la condena privativa de libertad.

En este estudio se analizan otros modelos de funcionamiento del medio abierto en Europa, con el objetivo de identificar aquellos elementos que permitan desarrollar prácticas innovadoras en los procesos de inclusión y reinserción que reduzcan la reincidencia y sean menos perjudiciales para las personas reclusas y sus familias.

Los centros de cumplimiento en medio abierto cuentan con equipos de profesionales que desarrollan la actividad penitenciaria y los programas de tratamiento destinados a favorecer la incorporación social de las personas que cumplen condena.

Dentro del sistema penitenciario español el modelo de los Centros de Inserción Social (CIS) dispone de una filosofía que está orientada principalmente a la reeducación y la reinserción social, estableciendo las medidas de control mínimas para garantizar el cumplimiento de las penas. Desde la Subdirección General de Medio Abierto y Medidas Alternativas en el marco del esfuerzo realizado por desarrollar y mejorar el sistema de Medio Abierto en los últimos años nos manifiestan su interés por conocer cómo se articulan las medidas de semilibertad en otros países del contexto europeo. Nos encontramos ante la oportunidad de conocer si este modelo y estas prácticas se presentan de igual modo en otros países de Europa, así como de conocer las diferencias y similitudes, debilidades y fortalezas del modelo, y, de su ejecución en la práctica.

Alcances del estudio

Objetivos de la investigación

Objetivo principal

Realizar una comparativa en diferentes países europeos, de los sistemas de cumplimiento de penas en medio abierto o régimen de semilibertad.

Objetivos

- Identificar los diferentes modelos teóricos de referencia, del medio abierto en Europa.
- Seleccionar, al menos, un país por cada modelo teórico de medio abierto identificado.
- Identificar las debilidades y fortalezas de los diferentes modelos teóricos y de su ejecución en la práctica.
- Valorar el grado de incorporación de la perspectiva de género en cada uno de los sistemas de cumplimiento de penas en medio abierto analizado.

Líneas teóricas de la investigación

Los sistemas penitenciarios en Europa

En primer lugar, resulta conveniente exponer el concepto, características e implicaciones de los sistemas penitenciarios, según se conciben a nivel general en el contexto europeo.

Un sistema penitenciario podría definirse como un conjunto de principios fundamentales que permiten la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad dentro de un ordenamiento jurídico determinado.

Se debe establecer la distinción entre el concepto de régimen penitenciario, el cual conforma el conjunto de normas y/o medidas que permiten desarrollar los principios fundamentales reconocidos en el sistema penitenciario a través de una convivencia ordenada y pacífica, frente al concepto de sistema penitenciario que hace referencia a la totalidad del sistema, incluyendo la clasificación de las personas reclusas, el régimen y tratamiento penitenciarios, así como también el régimen disciplinario y la asistencia social a las personas internas (Cámara Arroyo, S. 2019).

Por lo tanto, el sistema penitenciario engloba diferentes aspectos, tales como la normativa interna de funcionamiento de la prisión, la normativa externa y los establecimientos penitenciarios en lo que se van a llevar a cabo las acciones determinadas en ambas.

En los países europeos prevalece el modelo progresivo de sistema penitenciario, a pesar de que cada uno de ellos presenta sus propias particularidades y realiza diferentes prácticas en sus establecimientos. Una de las principales características de este modelo progresivo es la individualización del tratamiento, hecho que hace que el tratamiento se adapte a las necesidades y particularidades de cada persona interna, existiendo flexibilidad en la clasificación en diferentes grados de las personas penadas (Cámara Arroyo, S. 2019).

Se puede considerar que los sistemas penitenciarios progresivos parten del hecho de que debe existir una disminución de la intensidad de la pena privativa de libertad atendiendo al comportamiento de la persona reclusa. A través de las distintas etapas que se van superando hasta llegar a la libertad condicional, la persona interna dispone de la oportunidad de avanzar más o menos rápidamente en los distintos grados en base a su conducta, haciendo uso de las posibilidades que ofrece el sistema penitenciario para poder, siempre de acuerdo con la legislación, reducir su tiempo de reclusión (Cámara Arroyo, S. 2019).

Medio abierto

El medio abierto se podría definir como el paso previo a la liberación en cualquiera de las formas en las que se suele dar. Bien sea bajo la forma de libertad condicional o bien por haber cumplido el tiempo de prisión estipulado en la condena. La teoría y la filosofía que hay detrás del medio abierto en Europa es que resulta conveniente preparar a las personas reclusas que han sido privadas de libertad en una institución total como es una prisión. Es lo que se conoce como institucionalización. Es decir, la adaptación a la privación de libertad y a unas normas que regulan todos los procesos vitales de las personas. Esta preparación consiste en generar mayor autonomía a las personas reclusas tras un periodo, el de privación total de libertad, en el que la han perdido en gran medida. Es necesario “acompañar” a la persona en su incorporación progresiva a la sociedad y en el medio en el que se va a tener que desenvolver tras su puesta en libertad. Para eso se establecen diferentes itinerarios y programas cuyo objetivo es el de preparar a las personas que han cumplido condena para el mundo en el que se va a desarrollar su vida en libertad. Este proceso busca la adquisición de las herramientas necesarias para que la reinserción social sea exitosa, entendiendo ese éxito como la no reincidencia desde un punto de vista penitenciario.

Perspectiva de género

Es necesario introducir un enfoque feminista para llevar a cabo el análisis del encarcelamiento femenino. El género es un principio articulador de las formas institucionales de control social y castigo. Por este motivo, el análisis y la aplicación de la perspectiva de género nos permite fomentar la creación de políticas públicas que contribuyan a una mayor justicia social y a la construcción de sociedades más igualitarias (Ballesteros Pena, A. y Almeda Samaranch, E. 2015).

Metodología

Revisión bibliográfica, legislación y reglamentos.

La investigación se fundamenta a partir de la realización de una amplia revisión documental, en la cual se pueden diferenciar dos etapas.

Una primera etapa consistente en la revisión previa de autoras y autores expertos en la materia que ha permitido contextualizar el estudio, afianzar los conceptos principales y establecer el sistema de clasificación de los sistemas penitenciarios.

La segunda etapa consiste en el análisis de la documentación relativa a cada país analizado y su comparativa. Esta documentación, concretamente la normativa y la legislación, es la que ha permitido obtener información tanto de la filosofía y objetivos propios del sistema penitenciario de ese país, como de las prácticas y procedimientos para conseguir dichos objetivos.

Datos cuantitativos

El uso de los datos cuantitativos se ha realizado con el fin de obtener información de los sistemas penitenciarios de medio abierto de cada país seleccionado. Estos datos se han recopilado de las diferentes fuentes oficiales de cada país. En el caso de España, la mayoría de los datos se han extraído de los distintos informes, siendo el más importante el Informe General Anual de Instituciones Penitenciarias que recoge información sobre los establecimientos penitenciarios dependientes de la Administración General del Estado (A.G.E.).

Entrevistas a profesionales

La escasa información disponible sobre el tema de estudio, así como el planteamiento de investigación, ha determinado la necesidad de disponer del conocimiento de personas expertas en la materia.

Se han llevado a cabo entrevistas en dos momentos de la investigación. En un primer momento se contactó con profesionales con experiencia contrastada en sistemas penitenciarios en el ámbito europeo, con el objetivo de construir una clasificación de los sistemas penitenciarios en Europa.

A continuación, se enumeran las personas expertas participantes:

- **Mónica Aranda Ocaña**, Investigadora del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos Universidad de Barcelona y del European Prison Observatory.
- **Pedro Das Neves**, CEO de Innovative Prison Systems (IPS), firma de investigación y consultoría especializada en justicia.
- **Kirsten Hawlitschek**, Directora Ejecutiva de la Organización Europea de Servicios Penitenciarios y Correccionales (EUOPRIS).
- **Ian Marder**. Profesor de Criminología, Maynooth University. Experto en criminología y justicia penal restaurativa.

Posteriormente, una vez establecida la clasificación y seleccionados los países de referencia de cada tipología y objeto de análisis de esta investigación, se procedió a realizar, de forma online, entrevistas semiestructuradas a profesionales relevantes dentro del medio abierto de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

- **Guadalupe Rivera González**, Subdirectora General Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias
- **Laura Negrodo López** Subdirectora General Adjunta de Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias
- **Francisco Sánchez González**, Jefe de Servicio de Medio Abierto. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.
- **Concha Yagüe Olmos**, Directiva de Instituciones Penitenciarias. Ex – subdirectora general de tratamiento y gestión penitenciaria.
- **Ana María Villalón**, Directora del Centro de Inserción Social Evaristo Martín Nieto, Málaga

La colaboración de dichos profesionales fue clave para la elección de la documentación y normativa a analizar de cada país, así como para conocer de primera mano la situación actual del Medio Abierto en el sistema penitenciario español dependiente de la Administración General del Estado (A.G.E). Es importante resaltar este aspecto porque Cataluña cuenta con administración penitenciaria propia e independiente. Aunque el marco legal es común.

Procedimientos metodológicos de la comparativa

Elaboración de la clasificación de sistemas penitenciarios

La clasificación de los sistemas penitenciarios europeos se ha llevado a cabo a través de una extensa revisión bibliográfica, así como del extenso conocimiento aportado por las personas expertas. Esto ha permitido definir tres grandes modelos de actuación penitenciaria en Europa.

La filosofía de los sistemas penitenciarios europeos se puede enmarcar en un contexto en el que se presentan diferentes corrientes teóricas enfrentadas que tratan de definir cuál es el fin último de las penas privativas de libertad.

Entre estas teorías se pueden diferenciar aquellas que se orientan principalmente a garantizar la seguridad pública a través de medidas que “aparten” o “alejen” a aquellas personas que por sus delitos no pueden estar en la comunidad y deben permanecer bajo custodia. En este modelo se realizan inversiones relevantes en términos de rehabilitación de las personas y de oportunidades de cambio.

Otro de los modelos existentes aboga por darle mayor importancia a la introducción de medidas alternativas a la ejecución de las penas privativas de libertad, con el objetivo de mejorar las posibilidades de reinserción. Desde esta perspectiva también se busca reducir la población en las cárceles. Estas medidas tienen como objetivo sustituir o moderar la pena privativa de libertad, pero no buscan eliminarla completamente (López Melero, M. 2012).

Por último, se detecta un tercer modelo de sistemas penitenciarios cuyo enfoque principal es la rehabilitación de las personas condenadas y su correcto retorno y reinserción en la sociedad, al mismo tiempo que garantizan oportunidades de cambio a estas personas. Este se caracteriza por regirse por el principio de normalización, que consiste en lograr las mayores similitudes posibles entre la vida en la prisión y la vida en el exterior, con el objetivo de facilitar una correcta incorporación social a la salida a las personas presas. Por ello, existe también una mayor inversión en prisiones abiertas, que actúan como paso previo y preparación del cambio a la vida exterior fuera de prisión.

Estas tendencias se van a ver reflejadas en las normativas de cada estado: Código Penal y legislación penitenciaria. Sin embargo, también hay que tener en cuenta otros aspectos que influyen en la línea de actuación y que pueden hacer que ésta vaya variando, como son los recursos disponibles por parte de los sistemas penitenciarios, los cuales a su vez vienen condicionados por las tendencias políticas del momento en base a los recursos que ofrezcan y cómo deciden emplear los mismos. En este sentido, influye también la

opinión pública y los discursos existentes respecto al papel de los sistemas penitenciarios y las decisiones políticas que se van a tomar al respecto, provocando que las mencionadas tendencias se inclinen hacia el control o hacia la reinserción.

Selección de los países

- Orientados a la reinserción: Noruega y Finlandia
- Orientados a la punición: Reino Unido, Polonia
- De tensión entre la reinserción y la punición: España e Italia.

Criterios utilizados para la elección de los países

Para la elección de los países se han tenido en cuenta un conjunto de criterios, que ha permitido seleccionar Estados que concuerden con la filosofía del sistema penitenciario. Dichos criterios son:

- Orientación de personas expertas consultadas. En base a las entrevistas realizadas se identificaron las distintas tendencias existentes en Europa
- Existe reglamento público sobre el sistema penitenciario del país, tras una revisión se observa disponibilidad en los distintos países
- Existencia de medio abierto, en el sistema penitenciario del país
- Longitud media elevada de condenas
- Longitud máxima de condenas

Criterios de análisis de los países seleccionados

Partiendo de la clasificación propuesta, se estudiarán, además, otras cuestiones a partir del análisis de indicadores concretos, los cuales se exponen a continuación:

Tabla 1. Criterios para la selección de los países

Grados penitenciarios	Existencia de grados
	Tipos de grados
	Existencia de procedimiento de cambio de grado
Condena	Duración media de condena
	Duración máxima de condena
	Posibilidad de reducción de condena
	Cadena perpetua
Centros penitenciarios	Número
	Media de personas por centro
	Población penitenciaria
	Capacidad
	Tasa de encarcelamiento
	Ocupación
Personal de prisiones	Número personal por personas presas
	Puestos/tipos de profesionales
	Funciones
	Papel que realizan
	Tipo de relación con personas presas
	Formación o pruebas para acceder

Incorporación perspectiva de género	Artículos (legislación) destinados específicamente a mujeres
	Adaptación de procedimientos a las necesidades específicas de las mujeres
	Comparación número de CIS de mujeres/hombres en base a porcentaje de mujeres/hombres
	Tipología de delitos de personas en medios abiertos y % de estos cometidos por mujeres y hombres
	% de itinerarios adaptados a las necesidades y especificidades de las mujeres
	% de programas formativos destinados específicamente a mujeres
Medio abierto/prisiones abiertas	Existencia de medio abierto/prisiones abiertas
	Condiciones de acceso
	Características específicas de los CIS
CIS o equivalente	Condiciones de acceso
	Capacidad/Ocupación
	Número/Porcentaje por población penitenciaria
Personal de CIS o equivalente	Puestos/tipos de profesionales
	Papel que realizan
	Tipo de relación con personas presas
	Funciones

Elección de la documentación de análisis de los países

La comparativa de los países seleccionados para este estudio a través de los indicadores presentados, se llevará a cabo a través de la revisión de la documentación y normativa aquí expuesta:

- Código penitenciario (Reglamento penitenciario)
- Datos y análisis individualizados del Observatorio Penitenciario Europeo
- Informe Space

Criterios utilizados para la elección de la documentación

Los criterios que se han designado para seleccionar la documentación anteriormente mencionada son los expuestos a continuación:

- Oficialidad
- De acceso público
- Equiparable a todos los países
- Entrevistas a expertos

Listado de documentos seleccionados

Europa:

- Compendium of Conventions, recommendations and resolutions relating to prisons and community sanctions and measures
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)
- Recomendación CM/Rec (2010) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las reglas del Consejo de Europa relativas a la probation
- Recomendación CM/Rec (2012) 5 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el Código Deontológico Europeo para el Personal Penitenciario

- Recomendación Rec (2006)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos

España:

- Artículo 25.2 de la Constitución Española de 1978.
- Instrucción 9/2011, Procedimiento de gestión administrativa de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Nuevo manual de ejecución.
- Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
- Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario
- Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas
- Orden INT/227/2020, de 15 de marzo, en relación con las medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Finlandia:

- Código Penal de Finlandia // Rikoslaki
- Imprisonment Act (767/2005) Traducción al inglés no oficial

Italia:

- Código Penal de Italia // Codice di Procedura Penale de 1975
- Ordenamiento penitenciario/Ordinamento Penitenziario (Revisión 2017)

Noruega:

- Código Penal de Noruega// Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)
- Act relating to the execution of sentences etc. (The Execution of Sentences Act)

Polonia:

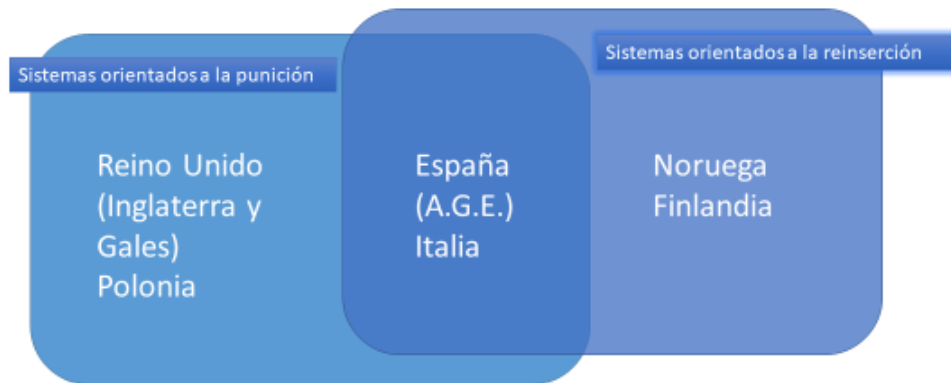
- Código Penal de Polonia // Kodeks karny wykonawczy
- Code of Criminal Procedure

Reino Unido:

- Criminal Justice Act 2003 // Criminal Procedure Rules
- Security Categorisation Policy Framework (2020)
- The Prison Rules 1999

Resultados de la investigación

Clasificación de los sistemas penitenciarios



Sistemas penitenciarios orientados a la reinserción

La primera de las tipologías analizada es aquella que sitúa el centro de las acciones desarrolladas, así como de su filosofía, en la reinserción y la rehabilitación de las personas condenadas.

Para ejemplificar estas prácticas, así como las principales líneas de la filosofía predominante en este tipo de sistemas, se estudiarán en profundidad los sistemas penitenciarios de Finlandia y Noruega.

Ambos países tienen sistemas similares, principalmente en lo referente a la normalización y al tener como objetivo principal la reinserción de las personas presas, para lo que se potencia la construcción de infraestructuras abiertas, con el fin de que las personas penadas avancen lo más eficientemente posible hacia la vida posterior en libertad. Además, se ha de tener también en cuenta el importante papel que juega en este proceso el personal de prisiones puesto que, son las personas que acompañan en el día a día y durante todo el proceso a las personas condenadas.

Sistemas penitenciarios orientados a la punición

Como tipología opuesta, existe aquella que pone el foco de actuación en el mantenimiento del control y la seguridad, haciendo para ello un mayor uso de prácticas restrictivas con las personas reclusas.

Este hecho provoca que, en diversos Estados las actuaciones de los gobiernos en la adopción de enfoques punitivos y de control, al no tratar de poner fin a los factores que provocan las conductas delictivas, deriven en que los centros penitenciarios se conviertan en estructuras en las que se concentran especialmente personas en situaciones de exclusión, junto con un número mucho menor de personas delincuentes peligrosas y violentas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010).

Para conocer más en detalle esta tipología, se abordará el estudio de los sistemas penitenciarios de Polonia y Reino Unido.

En el caso de Polonia, su sistema penitenciario se caracteriza por dirigir las condenas, e incluso las condiciones de la suspensión del cumplimiento de la pena, hacia el control. Las condiciones impuestas frecuentemente incluyen restricciones para ir a ciertos lugares, ver a ciertas personas, así como obligaciones a participar en programas de estudio, trabajo remunerado, rehabilitación o terapéuticos. Las sentencias de servicio comunitario también se pueden imponer, lo que requiere que la persona trabaje sin remuneración durante un período establecido por el tribunal.

En lo que respecta a Reino Unido, más concretamente, en las últimas dos décadas, ha mostrado un distanciamiento de las intervenciones basadas en el apoyo social y orientadas a la rehabilitación haciendo, por el contrario, uso de medidas más estrictas y visibles públicamente (Heard, C. 2016).

Sistemas penitenciarios de tensión entre la reinserción y la punición

Por último, existe otro grupo de países europeos que se pueden enmarcar en una tipología intermedia, en la cual se dan tensiones entre las acciones orientadas a la reinserción y la rehabilitación de las personas presas, pero en la que también cobra mucha importancia el mantenimiento del control a través de acciones más orientadas a la punición de las personas internas.

Los dos países que se van a abordar encuadrados dentro de esta tipología de sistemas son Italia y España (A.G.E.).

En el caso de Italia, su modelo punitivo posibilita el cumplimiento de la pena de prisión en la comunidad, con un programa de supervisión por parte de servicios sociales, esta medida es considerada como buena práctica por parte de expertos/as, debido también a la gran cantidad de personas que se encuentran dentro de su alcance. El uso de esta medida ha aumentado exponencialmente en las últimas décadas, visibilizando los cambios en la filosofía del sistema, que pretende favorecer la reinserción social (Heard, C. 2016). A pesar de esto, aún se dispone de poca información para poder medir y cuantificar los resultados de rehabilitación o reintegración, tanto por su corto alcance temporal debido a su reciente aumento, como por la falta de datos disponibles.

Por otro lado, y respecto a España, tiene una gran capacidad de tratamiento de personas en el medio abierto con una legislación penitenciaria muy progresivista que empieza a desarrollarse plenamente con la creación, por parte de la Secretaría General de IIPP, de numerosos Centros de Inserción Social a principios de los años 2000. Pero esto coexiste con el endurecimiento de las penas en los sucesivos cambios que se han introducido en el código penal. En los que además se han aumentado las penas de medidas alternativas a la prisión para determinados delitos.

Análisis de sistemas penitenciarios

En este apartado se analizan algunos datos que han permitido realizar la clasificación de los diferentes sistemas penitenciarios y la consiguiente elección de los países a analizar.

Condena

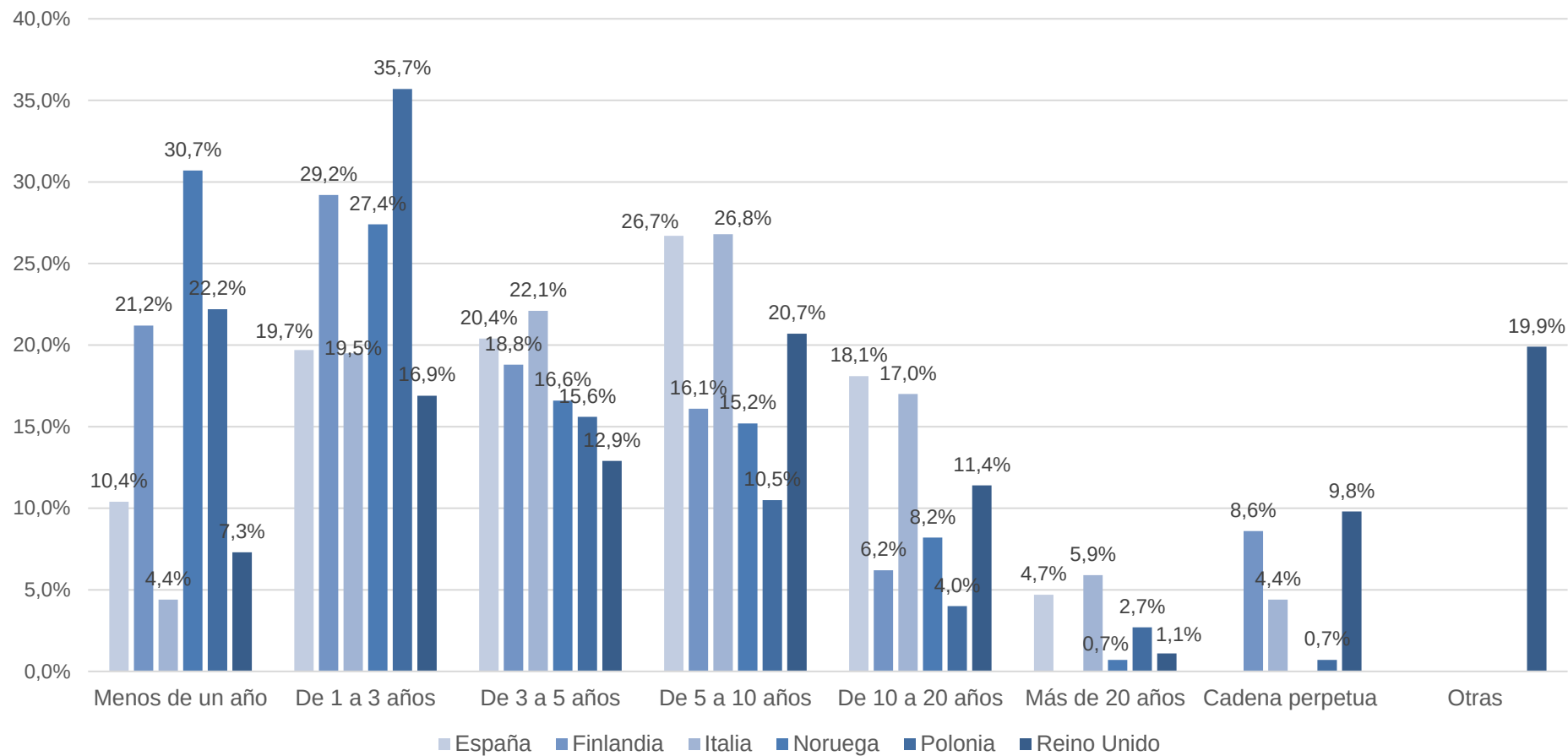
Analizando los datos disponibles en el Informe SPACE I – 2019 se puede observar la distribución de las personas condenadas según la longitud de la sentencia por cada uno de los países estudiados.

En el Gráfico 1, observando la distribución de las condenas se detecta cómo en Noruega se concentran un mayor porcentaje de estas (30,70%) en el periodo de menor duración, es decir, de menos de un año. De igual modo, el menor porcentaje de condenas se da en el periodo de más de 20 años, con tan solo un 0,70% de las mismas.

A nivel general, la mayoría de las condenas se concentran en el periodo de tiempo comprendido entre 1 año y 10 años, con diferentes variaciones que se pueden observar en el gráfico. Sin embargo, se presenta la excepción de Reino Unido, en este caso, se debe mencionar, que los datos de este país no son cotejables con los del resto, puesto que un importante porcentaje de las condenas analizadas se concentra en la categoría otros (19,90%), en la cual se incluyen las personas presas con sentencias de encarcelamiento por protección pública (IPP), personas con sentencias extendidas (EDS), aquellas que han sido llamadas a prisión y personas con sentencias de duración no registrada.

También en relación con Reino Unido, sí que se puede comentar otro dato reseñable, concretamente con relación a las condenas de cadena perpetua, las cuales representan en este país el porcentaje más elevado, teniendo en cuenta que esta figura se da en 4 de los 6 países analizados.

Gráfico 1. Distribución de personas sentenciadas por longitud de condena por país. 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SPACE I – 2019

En la siguiente tabla se muestran los datos relativos al promedio de duración del encarcelamiento en base al número total de días que las personas presas pasan en las instituciones penales.

Tabla 2. Duración promedio del encarcelamiento, en meses por país (basado en el número total de días pasados en instituciones penales). 2018.

Duración promedio del encarcelamiento en meses	
España	20,6
Finlandia	5,8
Italia	14,9
Noruega	5,3
Polonia	5,9
Reino Unido	7,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SPACE I – 2019

Observando la longitud media de encarcelamiento, España presenta el promedio de meses más elevado de todos los países analizados, situándose en 20,6. Por el contrario, los que presentan un menor promedio de meses de encarcelamiento son Noruega (5,3) y Finlandia (5,8).

En la Tabla 3 se presenta un resumen de la duración máxima de condena que se puede alcanzar en cada uno de los países analizados.

Tabla 3. Duración máxima de la condena por país.

Duración máxima de condena	
España	20 años
Finlandia	15 años
Italia	24 años
Noruega	21 años
Polonia	25 años
Reino Unido	30 años

Fuente: Elaboración propia datos de ICPR

Analizando cada uno de los países de forma individual, se expone a continuación la legislación donde se recoge cada uno de los periodos temporales, así como la existencia o no de cadena perpetua.

Es importante destacar que, excepto en el caso de Finlandia, en cuya legislación no se hace especificación al respeto, las duraciones aquí expuestas hacen referencia a una única condena, pudiéndose acumular varias.

En el caso de España, tal y como se recoge en el Artículo 36.2 del Código Penal, la pena de prisión tendrá una duración mínima de tres meses y máxima de veinte años.

Existe la posibilidad de suspender la ejecución de las penas privativas de libertad siempre que no sean superiores a dos años y se trate del primer delito de la persona condenada, que la suma de las penas no supere los dos años y que se hayan satisfecho las responsabilidades civiles que se hubieren originado, así como hecho efectivo el decomiso acordado, según se recoge en el Artículo 80 del Código Penal.

La legislación española no reconoce la opción de cadena perpetua, pero sí existe la prisión permanente revisable, la cual se incluye desde marzo del año 2015 en el Código Penal, según la cual existe la obligación de la privación de libertad durante veinticinco o treinta años, texto que se amplía con lo siguiente:

“Cumplida una parte de la condena que oscila entre veinticinco y treinta y cinco años de condena, el tribunal deberá revisar de oficio si la prisión debe ser mantenida cada dos años; y lo hará también siempre que el penado lo solicite, si bien tras la desestimación de una petición podrá fijar un plazo máximo de un año dentro del cual no se dará curso a nuevas solicitudes”.

En Finlandia, en el Capítulo 2 del Código Penal, se recoge que las penas de prisión por un periodo fijo tendrán una duración mínima de catorce días y máximo de doce años, mientras que cuando se trate de una condena conjunta se podrán alcanzar los quince años.

En este país, y como sustitución de la ya abolida pena de muerte, se reconoce la cadena perpetua, siendo doce años de prisión el mínimo obligatorio para solicitar la libertad condicional.

El Artículo 23 del Código Penal de Italia, señala que la pena de prisión se extiende de quince días a veinticuatro años.

El Código Penal italiano, en su Artículo 136, recoge que cuando una sentencia de prisión o arresto no es superior a dos años, el juez o la jueza puede ordenar que la ejecución de

la sentencia permanezca suspendida por el término de cinco años si la sentencia es por un delito y dos años si la sentencia es por una infracción.

De igual modo, si la pena impuesta no excede un año y el daño ha sido reparado por completo, antes de que se pronuncie la sentencia de primera instancia, mediante una indemnización y, cuando sea posible, mediante reembolsos, así como si se ha utilizado de manera espontánea y efectiva para eliminar o mitigar las consecuencias nocivas o peligrosas del delito que puede eliminar, el/la juez/a puede ordenar que la ejecución de la sentencia permanezca suspendida por el plazo de un año.

En cuanto a la suspensión condicional, según se indica en el Artículo 133, sólo se permite si el juez o la jueza presumen que la parte culpable se abstendrá de cometer más delitos.

En Italia la cadena perpetua puede ser de por vida, recibe el nombre de *ergastolo*, la cual fue introducida como sustitución de la pena de muerte. Según se recoge en el Artículo 22 del Código Penal, la pena de *ergastolo* es perpetua y se puede reducir en uno de los establecimientos destinados a este fin, con la obligación de trabajar y aislarse de noche; por otro lado, el Artículo 176 expone que la persona condenada a cadena perpetua puede disfrutar de libertad condicional cuando haya cumplido al menos veintiséis años de prisión.

Además, hay que señalar también que existen dos modalidades de *ergastolo*, el *ergastolo* normal y el *ergastolo ostativo*. La primera modalidad da al delincuente la posibilidad de obtener permisos especiales, o de obtener la libertad condicional, o por lo menos, solicitarla siempre que cumpla los requisitos oportunos. Por otro lado, el *ergastolo ostativo*, niega estos beneficios, a menos que los mismos sean dictaminados específicamente por el juez de la causa. El *ergastolo ostativo*, en la jerga penitenciaria, es esa pena destinada a coincidir, en su duración, con la vida de la persona condenada y con una detención íntegramente en prisión (Casals, A. 2019). No existen datos concretos sobre el número de personas en prisión cumpliendo *ergastolo ostativo*, pero se calcula que suponen alrededor de dos tercios de todas las personas con cadena perpetua. (Marietti, S. 2019).

Es importante reseñar también que en 1981 se sometió a referéndum la abolición de la cadena perpetua, pero no fue aprobada.

En Noruega, el Capítulo 6, Sección 31 del Código Penal recoge que la pena mínima es de catorce días a menos que se disponga lo contrario en el acto. Por otro lado, en el Capítulo 14, Sección 79 se señala que a pesar de que la pena de prisión puede aumentarse hasta el doble, en ninguna circunstancia puede ampliarse por más de seis años y nunca más allá de veintiún años.

El Código Penal, en su Artículo 34, expone la posibilidad de que, en la sentencia, el tribunal ordene la suspensión total o parcial de la ejecución durante un período de prueba,

el cual generalmente será de dos años pudiéndose ampliar hasta cinco años. La suspensión se otorga siempre y cuando la persona condenada no cometa un nuevo delito durante el período de prueba.

En Noruega la pena de muerte fue abolida en 1979, con la posterior eliminación de la cadena perpetua en 1981 para los delitos graves en el ámbito civil. Sin embargo, la misma subsistió para los delitos considerados graves en el Código Penal militar, entre éstos el de traición y el de ayudar al enemigo en tiempo de guerra. Se restableció para la sociedad civil en 2002 para los delitos de asesinato, los delitos sexuales, así como para los incendios provocados. El llamado *forvaring 161* en Noruega, permite que la pena tenga un máximo de veintiún años de prisión, sin la posibilidad de adquirir la libertad condicional hasta pasados mínimos diez años de condena. Si el preso sigue siendo considerado peligroso después de cumplir la sentencia original, la privación de libertad puede prolongarse por cinco años más y con la renovación de la detención cada cinco años puede dar lugar a la pena perpetua real. Sin embargo, el delincuente puede solicitar su libertad condicional cada año de cumplimiento de esos cinco años adicionales a su sentencia original” (Casals, A. 2019).

En el caso de Polonia, su Código Penal en Artículo 38, prevé la mitigación de la pena legal máxima, no pudiendo exceder los veinticinco años la pena impuesta por un delito que conlleva la pena de privación de libertad de por vida, y para un delito que conlleva la pena de privación de libertad durante veinticinco años no puede exceder de quince años.

El Código Penal reconoce la existencia de la cadena perpetua, sin ofrecer la posibilidad de medidas alternativas para las personas con esta condena.

Sin embargo, las personas con cadena perpetua sí que tienen la posibilidad de solicitar la libertad condicional después de cumplir veinticinco años de su condena, pudiendo el tribunal retrasar la misma, hecho que provoca que haya personas condenadas que cumplan la cadena perpetua integra, sin posibilidad de salir de prisión (Kłodoczny, P. y Wolny, M. 2013).

Por último, y en relación con el Reino Unido, la Ley de Justicia Penal de 2003, Schedule 21, sitúa la sentencia máxima en treinta años.

En Reino Unido existe la cadena perpetua, la cual es impuesta por los tribunales a cualquier persona condenada por asesinato, así como por otros delitos como violación, homicidio involuntario e incendio premeditado. Corresponde a un tribunal decidir si las circunstancias del delito y el riesgo presentado por el individuo justifican la pena máxima de cadena perpetua los tipos de cadena perpetua son la cadena perpetua obligatoria, y la cadena perpetua discrecional (Silvestri, A. 2019).

La cadena perpetua obligatoria se aplica a las personas culpables de asesinato, para las cuales el juez o jueza establecerá un plazo mínimo de cumplimiento de la pena antes de

que la Junta de Libertad Condicional pueda considerar su liberación, momento en el que se considerará si ya no es necesario para la protección de la sociedad. Tras la liberación, la persona permanecerá bajo licencia por el resto de su vida, pudiendo ser llamada a prisión en cualquier momento, incluso sin haber cometido otro delito.

La cadena perpetua discrecional se aplica a las personas que cometen delitos como violación u homicidio involuntario, y que son consideradas peligrosas o condenadas por un segundo delito muy grave. El juez o jueza, en la sentencia, establecerá un plazo mínimo de cumplimiento en prisión en las mismas condiciones que la cadena perpetua obligatoria.

Centros penitenciarios

Llevando a cabo un análisis pormenorizado de los centros penitenciarios, según se representa en la Tabla 4, los países que disponen de un mayor número de centros penitenciarios son Polonia e Italia seguidos de Reino Unido, hecho que se corresponde con la población penitenciaria de estos países.

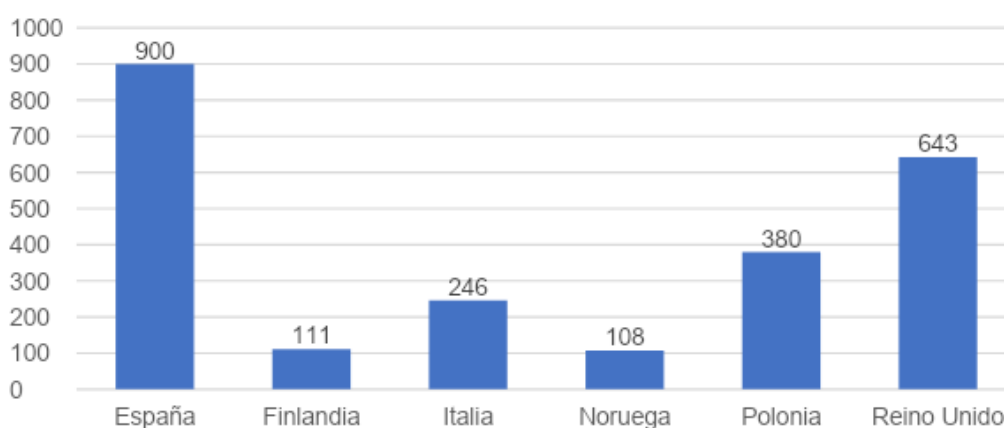
Tabla 4. Centros penitenciarios. 2020.

	Número de centros penitenciarios	Capacidad	Población penitenciaria	Ocupación	Tasa de encarcelamiento
España	84	73794	58642	80,00%	124
Finlandia	26	2878	2910	101,10%	53
Italia	206	50754	57846	114,00%	96
Noruega	34	3657	3207	87,70%	60
Polonia	215	81712	74154	90,60%	195
Reino Unido	118	75832	80827	109,70%	135

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ICPR.

Con relación a lo expuesto y, analizando en mayor detalle los datos relacionados con el número de centros y su capacidad, se puede comprobar que, a pesar de que España presenta una gran capacidad, si se compara con los centros penitenciarios existentes, el reparto es mucho menor. En el Gráfico 2, se muestra la distribución del número de personas que corresponden en base a la capacidad de los centros penitenciarios y el número de estos. En este caso, se observa que España es el país con más proporción de personas por centro (900), mientras que Finlandia (111) y Noruega (108) presentan la distribución menor de personas por centro.

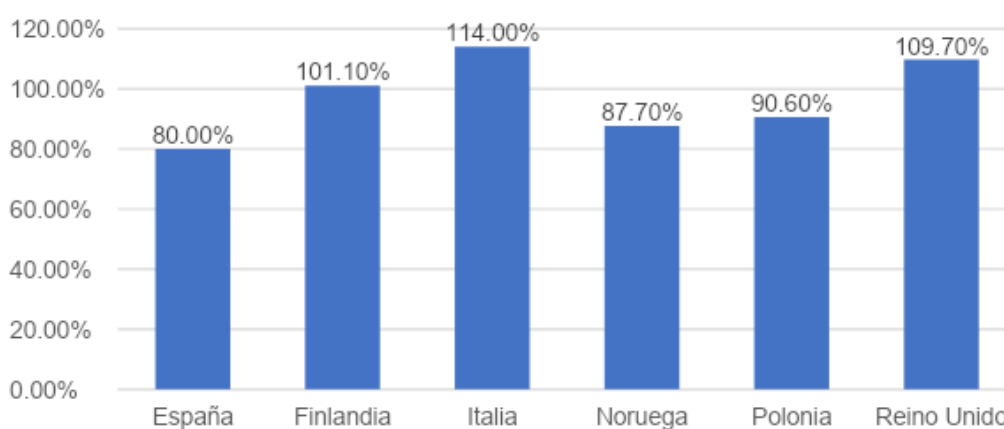
Gráfico 2. Distribución de personas por centro penitenciario por país. 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ICPR.

Analizando la ocupación de los centros penitenciarios, resaltan los altos porcentajes que superan el 100% de ocupación en los países de Finlandia (101,10%), Reino Unido (109,70%) e Italia (114,00%).

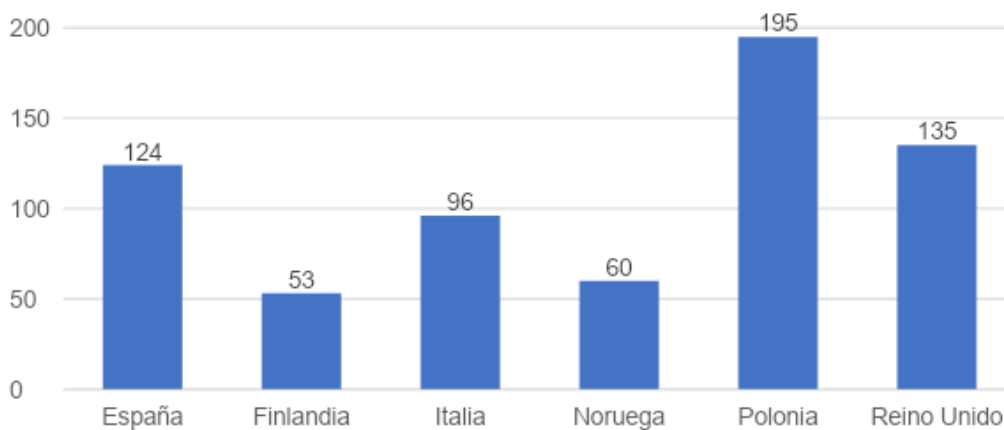
Gráfico 3. Tasa de ocupación de los centros penitenciarios por país. 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ICPR.

En lo que respecta a la tasa de encarcelamiento, la cual se calcula en base al número de personas internas por cada 100.000 personas, destacan los datos elevados de Polonia (195) y Reino Unido (135), lo que indica que hay altos porcentajes de encarcelamiento en ambos países. Por el contrario, los países nórdicos, Finlandia (53) y Noruega (60), son los que presentan la menor tasa de encarcelamiento. Hecho que puede significar que hay mayor flexibilidad a la hora de las condenas y sentencias y/o bien que se lleva a cabo un mayor uso de las medidas alternativas disponibles.

Gráfico 4. Tasa de encarcelamiento por país. 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ICPR.

Personal de prisiones

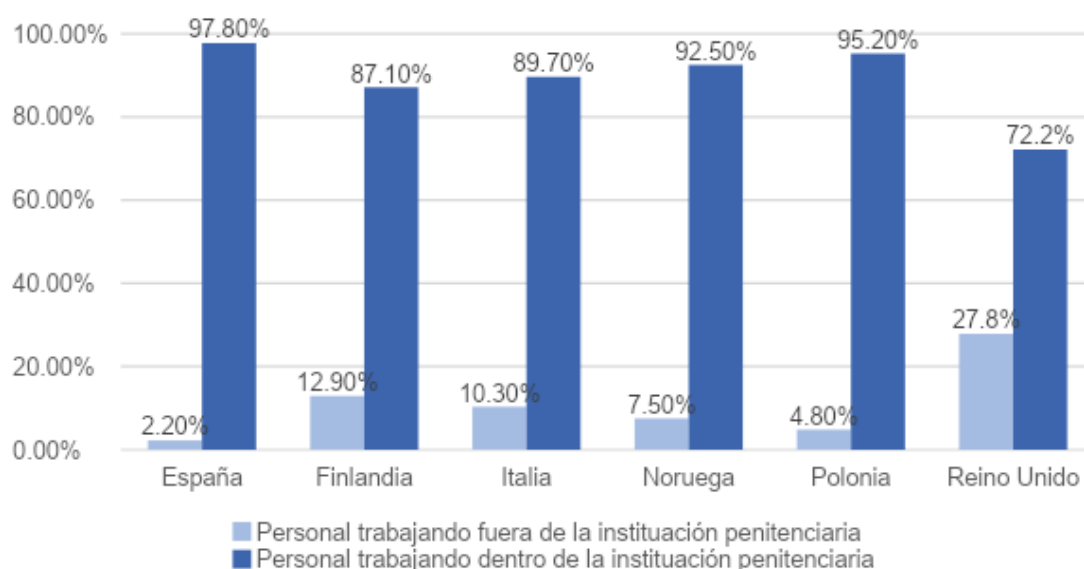
Son numerosos los autores y autoras que afirman que las actitudes del personal, especialmente el de seguridad, influyen directamente en el éxito de los programas de rehabilitación, así como en una exitosa reintegración de las personas encarceladas tras su liberación (Ward, K.; Longaker, A.J.; Williams, J.; Naylor, A.; Rose, C.A. y Simpson, C. G. 2013).

Analizando en detalle los datos disponibles sobre el personal de prisiones, se pueden extraer las conclusiones que se ofrecen a continuación.

En el Gráfico 6, se muestra la distribución del personal de prisiones en función de si realizan las tareas propias de su puesto fuera o dentro de la institución penitenciaria. Tal y como muestran los datos, se comprueba que en todos los casos hay un porcentaje muy bajo de personal realizando funciones fuera de la institución, destacando especialmente el caso de España, en el que representa el 97,80% del personal; por el contrario, Reino Unido es el país con más personal trabajando fuera de la institución penitenciaria, concretamente un 27,80%.

Este hecho puede significar que, exceptuando el caso de Reino Unido, en los países estudiados, el personal se concentra dentro de la institución, hecho que facilita su relación y atención con las personas internas, por otra parte, este dato nos da una idea del trabajo que se hace en el medio abierto, en el que entendemos es necesario trabajar fuera de la institución con mayor intensidad

Gráfico 5. Distribución del personal de prisiones por país. 2018-2019.

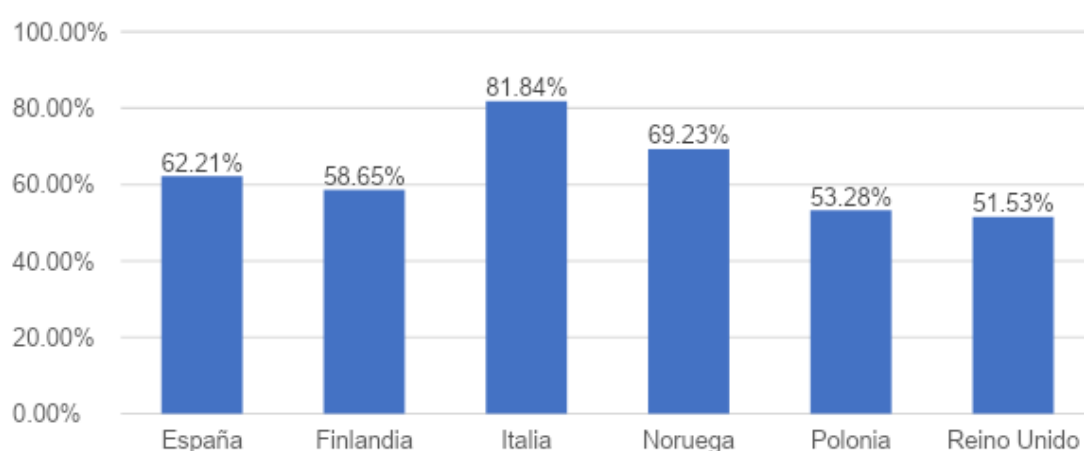


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SPACE I -2019.

Respecto al personal de custodia, se observa un mayor porcentaje del mismo respecto al total del personal en Italia, donde supone el 81,84%, siendo el siguiente Noruega con un 69,23%, el resto de los países tienen un porcentaje similar, situado entre el 50,00% y el 63,00%.

El mayor número de personal de custodia puede significar que se pretenda tener más control de las personas internas, pero en este sentido es imprescindible conocer el papel y las funciones que el personal de custodia desarrolla, lo cual se analiza más adelante en este epígrafe.

Gráfico 6. Porcentaje de personal de custodia respecto al total de personal por país. 2018-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SPACE I -2019.

El cálculo de la ratio de guardias respecto a las personas presas en las instituciones destaca la alta proporción de guardias en los países de Noruega (1:1,2), Italia (1:1,7) y Finlandia (1:2,1). Por el contrario, se comprueba cómo países como Reino Unido (1:3,9) y Polonia (1:5,1) realizan una inversión mucho menor en guardias para sus instituciones.

Observando los datos de la ratio de personal respecto a las personas internas, se detectan diferencias entre los países, destaca el caso de Noruega, que dispone de una persona trabajadora por cada 0,8 personas internas, es decir, hay un mayor número de personal de prisiones que de internos/as; algo similar ocurre en Finlandia, donde la proporción es de un guardia por cada 1,2 personas internas. Este hecho demuestra la importancia que estos países otorgan al trabajo del personal de ámbitos como la educación, psicología, pedagogía, etc. en la rehabilitación de las personas internas, incorporando a un gran número de estos a la plantilla.

El país con mayor ratio de personas internas por personal es Polonia, datos que se corresponden con los de los/as guardias, que en este país es bastante más bajo respecto al resto de casos.

Tabla 5. Ratio de personal de prisiones por personas internas por país. 2019.

	Ratio de personal de seguridad respecto a internos/as	Ratio de personal respecto a internos/as
España	1:3,7	1:2
Finlandia	1:2,1	1:1,2
Italia	1:1,7	1:1,4
Noruega	1:1,2	1:0,8
Polonia	1:5,1	1:2,5
Reino Unido	1:3,9	1:1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SPACE I -2019.

Llevando a cabo un estudio más específico en base a los países seleccionados, en primer lugar, es importante señalar que, en los países nórdicos y, por tanto, en los casos de Finlandia y Noruega que aquí se analizan, la organización del personal de prisión (principalmente el personal de vigilancia) se estudia con gran detalle con el objetivo de maximizar las posibilidades de los procesos de rehabilitación de las personas internas. Es por ello por lo que el sistema de prisiones se asegura de disponer de personal de vigilancia de distinto sexo, edad y nivel educativo.

Prueba de la importancia que este trabajo tiene en los países nórdicos es que trabajar como guardia de prisiones se reconoce como una vocación deseable, muy competitiva y selectiva. Para acceder a estos puestos, se debe superar una capacitación de dos años tutorizados antes de poder realizar la supervisión independiente de las personas reclusas, en la cual se adquieren los conocimientos necesarios acerca de las políticas punitivas, las influencias políticas y la percepción pública (Ward, K.; Longaker, A.J.; Williams, J.; Naylor, A.; Rose, C.A. y Simpson, C. G. 2013).

En el caso específico de Finlandia, los y las guardias de prisiones se encargan de la seguridad del personal penitenciario y las personas presas y la sociedad en general, además de participar en tareas de rehabilitación relacionadas con abuso de sustancias y la orientación de las actividades de ocio de las personas presas. Además de las habilidades de responsabilidad e interacción, la profesión requiere, entre otras cosas, la gestión del trabajo de seguridad y supervisión, competencia en rehabilitación y orientación, y conocimiento de la legislación y las regulaciones en el campo (Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. 2020a).

Simultáneamente, garantizar la seguridad es fundamental, por lo que la vigilancia se establece como una actividad continua y permanente que monitorea y guía las actividades de las personas internas. La naturaleza de la supervisión varía de una institución a otra, en las cárceles abiertas, hay menos supervisión, siendo los/as guardias la mayor parte del personal de la prisión que interactúan con las personas presas y al estar presentes durante todo el día. El trabajo es interpersonal y requiere equilibrio, autoestima saludable, buenas habilidades sociales y la capacidad de tolerar y resolver conflictos (Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. 2020a).

La base para realizar tareas de seguridad y supervisión es la interacción profesional y, por lo tanto, el conocimiento de las personas internas. La comunicación se reconoce como la herramienta más importante de los/as guardias de prisiones.

Finlandia dispone de un Centro de formación en Sanciones Penales (RSKK), unidad que forma parte del Instituto Finlandés de Sanciones Penales. En esta institución educativa se imparte formación orientada a la supervisión y orientación de las cárceles, a la vez que se brinda capacitación en el campo. El centro formativo ofrece capacitación en el campo de las sanciones penales, así como capacitación que mantiene, complementa y aumenta las habilidades profesionales (Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. 2020b).

En el caso de Noruega, existen dos categorías de personal penitenciario, aquel que lleva a cabo tareas penitenciarias (funcionariado de prisiones, inspectores/as y directores/as); y aquel que desarrolla tareas de rehabilitación y bienestar y que es el mismo que trabaja fuera de las cárceles (profesionales "no custodios"), bajo la responsabilidad de las mismas administraciones municipales y estatales (Giertsen, H. 2018).

La mayoría de los/as internos/as en Noruega tienen un/a oficial de contacto asignado/a que les ayuda en los contactos con terceras personas, como pueden ser proveedores de servicios o funcionarios/as dentro del sistema correccional. Esta persona se encarga de guiar al interno/a con el objetivo de que supere su condena de la forma más apropiada posible y pueda completar las solicitudes necesarias eficientemente (Kriminalomsorgen. 2020).

Los y las oficiales de la prisión deben someterse a una licenciatura de dos años en "Estudios Correccionales" en el Centro de Educación y Colegio de la Universidad de Servicios Correccionales (KRUS), en la cual abordan ámbitos como la psicología, la psiquiatría y el derecho. Después de terminar el programa académico, deben realizar un servicio obligatorio de un año como oficial de prisión (Prison insider. 2020b).

Ni el personal de prisión ni los/as oficiales de prisión portan en ningún caso armas letales (Prison insider. 2020b).

En lo que respecta a España (A.G.E.), también existen diferentes tipos de profesionales que se incluyen en las diferentes áreas de intervención: tratamiento, sanitaria y servicios; conformando equipos multidisciplinares. El cometido de estos equipos abarca los ámbitos, judicial, de la sociología, psicología, pedagogía, educación, trabajo social, así como personal sanitario, de interior y vigilancia y de administración y servicios (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias 2017e).

Los/as oficiales de prisión deben recibir capacitación, además los/as supervisores/as penitenciarios deben aprobar un examen para unirse a la administración penitenciaria (Prison insider. 2020d).

Italia dispone de personal que actúa desde diferentes ámbitos, como son los/as guardias de la prisión, los/as trabajadores/as sociales y personal educativo, los cuales dependen de la Administración Central de la Prisión, mientras que el personal de salud depende de las autoridades médicas regionales (Prison insider. 2020a).

Italia dispone de una de las mayores poblaciones de guardias de prisiones en Europa, por lo que la mayoría del presupuesto de la Administración de la Prisión se dedica al pago de las nóminas, limitando las posibilidades de mantenimiento de la prisión, así como de contratación de personal social y educativo. Este modelo de financiación ha llevado a la presencia inconsistente de trabajadores sociales y educativos, requiriendo de la colaboración de personas y organizaciones que trabajan de forma voluntaria, hecho que se vincula a las tasas de reincidencia especialmente altas del país (Prison insider. 2020a).

En cuanto a los y las oficiales de prisión, deben recibir capacitación; para ello disponen de escuelas formativas destinadas al personal penitenciario administrativo y de seguridad. La Dirección General de Personal y Oficina de Capacitación ofrece

capacitación inicial y delega algunos cursos a las juntas escolares regionales (Prison insider. 2020a).

El personal de prisión de Italia no porta ningún tipo de arma (Prison insider. 2020a).

El personal de prisiones de Polonia se puede dividir en tres grandes grupos, aquel que trabaja en contacto directo con las personas presas (personal de las unidades residenciales de seguridad, orden y servicios básicos de las personas presas, donde también se incluyen educadores/as, psicólogos/as, médicos/as y maestros/as de escuelas penitenciarias que son personal civil), aquel que mantiene contacto personal por tiempo limitado (personal de la Administración de la Institución Penitenciaria, cuyo trabajo es de naturaleza de control, visitas e intervención) y aquel que no mantiene ningún tipo de contacto o de forma muy esporádica (servicio de seguridad externo, conductores/as y personal del departamento financiero). De esta división se desprende que el personal del primer grupo decide sobre la efectividad de la pena de prisión y el trabajo de rehabilitación con las personas reclusas (Prison insider. 2020c).

La capacitación del personal de prisión recibe el nombre de servicio preparatorio y tiene una duración de dos años (Prison insider. 2020c).

El uso de armas no letales está particularmente limitado, por lo que disponen de autorización para su utilización en la caseta de vigilancia, en la entrada y en áreas dedicadas a la seguridad del establecimiento.

Por último, y en referencia al Reino Unido, hay que señalar que el sector público de prisiones recoge a la mayor parte del personal de vigilancia (Silvestri, A. 2019). Los y las oficiales de prisión deben llevar a cabo un entrenamiento de doce semanas, incluyendo cursos formativos para superar el Entrenamiento de Nivel de Entrada de Oficial de Prisión (POELT), en el cual se abordan temáticas relacionadas con el cuidado de las personas presas (primeros auxilios, higiene, seguridad, etc.) y técnicas de desescalada (Prison insider. 2020e).

El personal de prisiones de Reino Unido no porta armas letales, pero sí que dispone en el puesto de seguridad de esposas, porras y spray incapacitante PAVA (Prison insider. 2020e).

Régimen y actividades

En España, la Administración General Penitenciaria diseña programas de capacitación para desarrollar las habilidades de las personas internas, en los cuales puedan enriquecer sus conocimientos, mejorar sus capacidades técnicas o profesionales y compensar sus deficiencias. Se emplean programas y técnicas de carácter psicosocial que tienen como objetivo mejorar las capacidades de las personas condenadas, así como abordar aquellos

problemas específicos que puedan haber influido en su comportamiento criminal anterior. La junta de tratamiento es la encargada de determinar las actividades educativas, de capacitación, culturales y deportivas, en base a los planes de acción del Centro Directivo, y a partir de los programas individuales desarrollados por el equipo multidisciplinar (Aranda, M. y Forero, A. 2019).

La Constitución italiana establece que el castigo debe tender a la reeducación de las personas condenadas. Sin embargo, las cárceles italianas tienen estándares diferenciados; en cada cárcel, la calidad y la cantidad de las actividades organizadas dependen de varios factores: la buena voluntad del alcaide, la dedicación del personal, la actitud de las instituciones locales, la presencia de personas voluntarias y cooperativas, etc. Hay cárceles donde las actividades son numerosas y bien organizadas, mientras que hay cárceles donde los/as internos/as no tienen nada que hacer y permanecen en sus celdas caminando por el pasillo de la sección durante todo el día (Marietti, S. 2019)

En base a la normativa italiana, la personalidad de cada condenado/a debe ser observado/a científicamente por un equipo compuesto por el/la director/a, el/la educador/a y el/la asistente/a social, así como debe recibir un tratamiento penitenciario individual. El equipo debe programar un plan individual para la reintegración social del preso/a. Se debe señalar que, a menudo, los programas de reintegración consisten solo en indicaciones que señalan si los prisioneros tienen o no méritos suficientes para acceder a alguna medida alternativa (Marietti, S. 2019).

En el caso de Polonia, y en base a lo establecido en su Código Penal, las personas internas deben participar en actividades diversas relacionadas con el empleo, la educación, las actividades socioculturales y las actividades de vinculación familiar. Sin embargo, en la práctica, las personas presas rara vez tienen la posibilidad de participar en tales actividades (Kładoczny, P. y Wolny, M. 2013).

Por último, y en relación con Reino Unido, las personas presas deben participar en una variedad de actividades durante su tiempo en prisión, con el objetivo de facilitar el orden y control y la rehabilitación y reinserción. Las actividades pueden ser educativas y de adquisición de habilidades, deportivas, programas de comportamiento, servicios de rehabilitación y orientadas al empleo (Silvestri, A. 2019).

Sin embargo, en la realidad se comprueba que hay numerosos/as presos/as que permanecen en sus celdas durante largos períodos de tiempo, existiendo además una falta de actividad intencional, a pesar de que las instrucciones de la prisión establecen que los deben ser alentados/as a participar en el plan de sentencia el establecimiento de objetivos, en la práctica no sucede como tal (Silvestri, A. 2019).

Medio abierto

Comparativa de medio abierto

Medio abierto en Finlandia

La filosofía del medio abierto en Finlandia se puede resumir en la siguiente cita extraída de un documental que se puede ver en una de las plataformas principales.

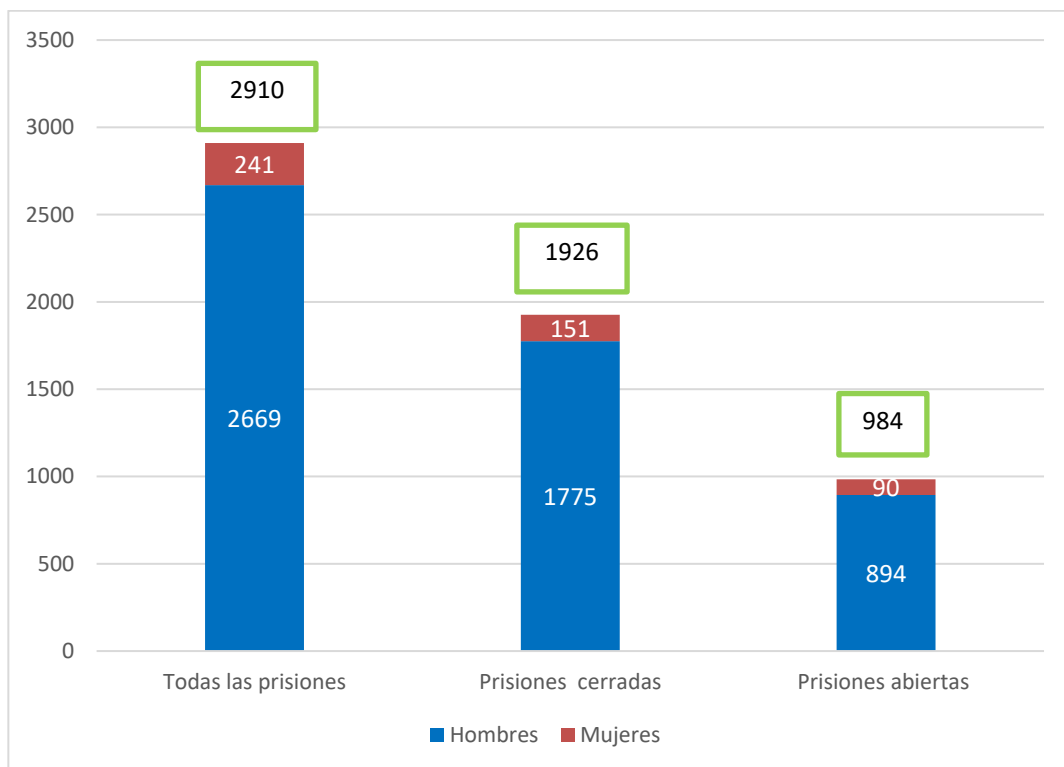
“We have this kind of normality principal. Prisoners should be treated equally even though they are prisoner they should have access to same services and rights as other citizens”¹. Pia Pualakka (Project manager of Smart prison Project, Criminal Sanctions Agency, Finlandia)

Se puede traducir y resumir en el principio de normalidad. Este principio, consiste en tratar y en ofrecer los mismos derechos a las personas presas que al resto de ciudadanos y ciudadanas. Algo que a simple vista parece innovador porque implica reconocer el estatus de ciudadanía completo a las personas presas.

Además, en Finlandia utilizan lo que denominan la planificación de sentencia (*Sentence Plan*) que consiste en la planificación de todo el cumplimiento de la condena, el lugar o tipo de prisión en el que se va a cumplir la sentencia, qué actividades van a realizar, hasta la libertad condicional. Este plan tiene en cuenta las características individuales de cada persona para su realización, es decir consideran, la formación de partida, tipología de los delitos, si es reincidente, así como las circunstancias personales y sociales.

¹ Minuto 0,53 del video titulado: Prisoners in Finland Live In Open Prisons Where They Learn Tech Skills | On The Ground. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=I554kV12Wuo>

Gráfico 7. Población penitenciaria en Finlandia en 2019



Fuente: Realización propia a partir de los datos del *Statistical Yearbook 2019 of the Criminal Sanctions Agency*, page 27

En Finlandia hay 26 prisiones de las cuales 11 son abiertas y 15 cerradas. En las 11 prisiones abiertas hay un total de 984 personas, lo que supone que un 33,8% de las personas en prisión en Finlandia cumple su sentencia en una prisión abierta (open Prison). En función del sexo los hombres que cumplen condena en prisiones abiertas son 894, y 90 son mujeres. Lo que se traduce en que el 9,1% de las personas en medio abiertos son mujeres y el 90,9% restante hombres.

El porcentaje de mujeres en el medio abierto (9,1%) finlandés supera ligeramente al porcentaje total de mujeres encarceladas en Finlandia (8,3%).

En Finlandia hay dos formas de acceder al medio abierto para las personas presas. La primera de ellas es desde una prisión cerrada, o como diríamos en España desde régimen ordinario, y está según el *Imprisonment ACT* (el equivalente al Reglamento Penitenciario). Es de la siguiente manera:

“Independientemente de la duración de la condena, un preso puede ser trasladado de una prisión cerrada a una institución abierta por un período de tiempo fijo o para cumplir el resto de su condena. Sentencia teniendo en cuenta las disposiciones del capítulo 4, sección 8 si:

- 1) el traslado a una institución abierta promueve la implementación del plan por el término de la sentencia;
- 2) el recluso es apto para las actividades organizadas en la institución abierta o para otras actividades aprobadas por la institución abierta;
- 3) se puede considerar probable que el detenido cumpla con la orden de apertura institución, no cometerá un delito y no abandonará la institución abierta sin autorización;
- 4) el preso se compromete a abstenerse de intoxicantes y sustancias dopantes a que se refiere el capítulo 44, artículo 16 del Código Penal, así como al control de las sustancias mencionadas en el capítulo 16, sección 7, subsección 3”.

La segunda forma de acceder al medio abierto es el cumplimiento de la pena directamente en una prisión abierta, la denominada en España como la clasificación inicial en tercer grado. Según el *Imprisonment Act*:

“Una persona condenada puede ser internada en una institución abierta directamente a su llegada de la libertad si ha sido condenada a una pena de conversión de multa y a una pena de prisión que no exceda de un año ya sea combinada o por separado. Una condición previa para la internación en una institución abierta es que el recluso se comprometa a la abstinencia de sustancias y al control de la abstinencia de sustancias intoxicantes a que se refiere el capítulo 16, sección 7, subsección 3. Sin embargo, la persona condenada será internada en una prisión cerrada si existe es una razón justificable para sospechar que:

- 1) No es apto para las actividades organizadas o aprobadas por una institución abierta.*
- 2) No cumplirá con la orden de la institución abierta.*
- 3) Continuará con su actividad delictiva.*
- 4) Saldrá de la institución abierta sin autorización; o que.*
- 5) Él o ella no cumplirá con la abstinencia de sustancias intoxicantes ni dará su consentimiento para su control. Una persona condenada también puede ser internada en una prisión cerrada si no hay lugar en instituciones abiertas o si el propio recluso lo solicita”.*

Las actividades que se pueden realizar fuera de las prisiones abiertas en Finlandia van desde el trabajo asalariado o por cuenta ajena, hasta el autoempleo. También está contemplado las salidas para realizar estudios en centros de enseñanza, una particularidad en estos casos es que los certificados obtenidos durante la condena no deberán reflejar que estos han sido realizados en prisión o cumpliendo condena. También están contempladas las salidas de prisión para la participación en otras actividades. En

este apartado ponen como ejemplo la participación en programas de deshabituación o tratamiento de drogodependencias.

Medio Abierto en Noruega

El documento consultado para Noruega es principalmente el denominado como Acta relativa a la ejecución de Condenas (*Act relating to the execution of sentences, ARES*). Un documento oficial que data del año 2004.

La filosofía detrás del modelo de encarcelamiento noruego es similar a la filosofía observada en Finlandia en lo que respecta al principio de normalidad. Este es en palabras de los Servicios Correccionales de Noruega (Kriminalomsorgen):

“El castigo es la restricción de la libertad; el tribunal de sentencia no ha eliminado ningún otro derecho. Por lo tanto, el delincuente condenado tiene los mismos derechos que todos los demás que viven en Noruega. Nadie cumplirá su condena en circunstancias más estrictas de las necesarias para la seguridad de la comunidad. Por tanto, los infractores serán colocados en el régimen de seguridad más bajo posible”.

Durante el cumplimiento de una condena, la vida en el interior se parecerá lo más posible a la vida en el exterior”².

Esta normalidad como principio básico, en caso de no aplicarse debe estar debidamente argumentada. Necesita una razón para negar sus derechos a un delincuente sentenciado, no para concederlos.

Otro principio fundamental del sistema penitenciario noruego es lo que se denomina el modelo de importación. Este modelo consiste en que los servicios cruciales son importados desde el exterior y no difieren de aquellos que dispone la ciudadanía. Las prisiones no tienen su propio personal que brinde servicios médicos, educativos o bibliotecarios. Estos son importados de la comunidad. También son importados los diferentes servicios religiosos y en materia de fe.

Y también establece que una especial importancia al derecho del niño/a a acceder a sus padres durante la ejecución de una sanción.

A su vez, considera como un deber de las personas condenadas la participación activa durante la ejecución de una sentencia y sanciones penales especiales. El deber de participar activamente puede incluir trabajo, servicios en beneficio de la comunidad, capacitación, programas u otras medidas que puedan contrarrestar la reincidencia. En el

² Extraído de: <https://www.kriminalomsorgen.no/?cat=536003> (ultima visita en diciembre de 2020)

caso de enfermedad o discapacidad, la persona poder verse eximida del deber de participación.

En la ejecución de las penas de prisión y de las sanciones penales especiales, en la medida de lo posible, habrá una transición gradual del encarcelamiento a la libertad total, y también se brindarán oportunidades para participar en actividades de esparcimiento (ARES, p: 2). Para el servicio de prisiones noruego: “Cuanto más institucionalizado esté un sistema, más difícil será volver a la libertad. Por lo tanto, se procederá a la liberación gradual de las cárceles de alta seguridad a las cárceles de menor seguridad, a través de centros de transición y finalmente a la ejecución de la sentencia fuera de la prisión, a menos que las razones de seguridad dicten lo contrario” (Kriminalomsorgen).

De forma que hay cuatro formas de cumplimiento de condena:

- Prisión de alta seguridad
- Prisión de baja seguridad
- Vivienda de transición (Overgangsbolig/Halfway House en inglés)
- Fuera de prisión

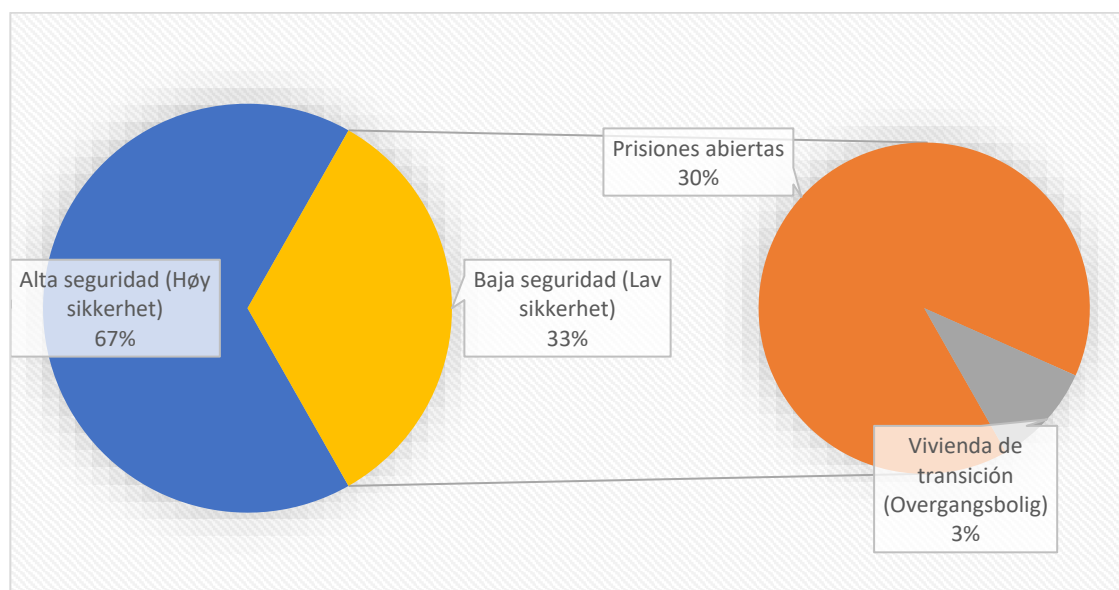
Solo dos de estas formas de cumplimiento de condena conforman el sistema de prisión en semilibertad, equivalente al tercer grado español. Si bien es cierto que como se veía en los párrafos anteriores el proceso de reinserción se desarrolla en todas las etapas penitenciarias. Y esto es debido al principio de normalidad y al modelo de importación.

De esta manera el sistema de Medio abierto en Noruega está conformado por las casas transicionales y por el cumplimiento de medidas fuera de prisión, con o sin control telemático.

Hay 58³ centros penitenciarios en total, de los cuales 26 son catalogados de alta seguridad (Høy sikkerhet), 17 de baja seguridad (Lav sikkerhet), 5 mixtas, es decir que tienen en el mismo centro alta y baja seguridad. Y 7 prisiones que son los que se denominan casas transicionales (Overgangsbolig/Halfway House en inglés). Estas siete prisiones que conforman el medio abierto están englobadas dentro de lo que se considera baja seguridad. Además, de las 7, 4 son mixtas para hombres y mujeres y los 3 restantes son solo para hombres.

³ Kriminalomsorgen: <https://www.kriminalomsorgen.no/finn-fengsel.237612.no.html>

Gráfico 8. Población penitenciaria Noruega en 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Estadísticas penitenciarias 2019 (Årsstatistikk for kriminalomsorgen 2019)⁴

La población penitenciaria en Noruega en el año 2019 es de 3646 personas, 3429 hombres y 217 mujeres. Lo que supone un 94% de las personas encarceladas son hombres frente al 6% que son mujeres. De total el 33% son clasificados como de baja seguridad. El 30% cumple condena en prisiones abiertas, de estilo noruego, son abiertas de puertas adentro, pero las personas no pueden salir fuera de la prisión de manera habitual. El 3%, cumple condena en casas transicionales, lo que traducido a datos totales es que 128 hombres cumplen condena en este tipo de centros. En este año no hay contabilizada ninguna mujer cumpliendo condena en casas transicionales.

Las casas transicionales son concebidas como un espacio de intervención integral: “La vivienda transitoria forma parte del retorno paulatino a la sociedad, con competencia profesional que atiende especialmente la necesidad de vivienda, trabajo y formación social. Se pone gran énfasis en el seguimiento individual de los presos y el retorno a la sociedad en forma de trabajo en red y cooperación con otros órganos administrativos. El tiempo libre y los permisos también serán parte de la formación social y la planificación de la liberación” (Kriminalomsorgen).

A las casas transicionales en Noruega se llega tras haber cumplido una parte de la condena. “La sentencia restante puede ser de tres meses a 12 meses. En casos especiales, se pueden hacer excepciones. Deben cumplirse las condiciones para el

⁴Kriminalomsorgen, Revisado última vez en diciembre de 2020: <https://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-publikasjoner.518716.no.html>

traslado a una prisión con un nivel de seguridad inferior” (Kriminalomsorgen). También existe la posibilidad de que accedan personas a las que les quedan más de 10 años, pero estas se deciden en instancias superiores. El servicio correccional noruego dice: *“El traslado de condenados con penas de más de diez años debe decidirse a nivel regional” (Kriminalomsorgen).*

No se han encontrado evidencias acerca de la posibilidad de cumplimiento en este tipo de prisiones desde un inicio de condena. Por el contrario, las penas menores se pueden cumplir fuera de la prisión, por diferentes motivos y con diferentes formatos de control, por ejemplo, con control telemático de la persona condenada.

Medio abierto Italia

El análisis del medio abierto en Italia o régimen de *semilibertá* los documentos principales de análisis son la ley Nº 354 del 26 de Julio de 1975 y su posterior revisión en la *Riforma dell’ordinamento penitenziario* (Atto del Governo n. 501 art. 1, commi 82, 83 e 85, L. 23 giugno 2017, n. 103). Esta reforma viene a derogar epígrafes de la ley previa, pero los artículos más interesantes para el conocimiento del régimen de semilibertad italiano son los que van desde el 48 hasta el 51 bis ambos incluidos.

La filosofía del sistema penitenciario italiano queda plasmada en el siguiente extracto del artículo Nº1 del ordenamiento penitenciario italiano.

“Se debe implementar un tratamiento reeducativo hacia los condenados y presos que tiende, también a través de contactos con el medio externo, a la reintegración social del mismo. El tratamiento es implementado según un criterio de individualización respecto a las condiciones específicas de los sujetos”.

Algunos datos interesantes para el caso italiano son los que proporciona el servicio estadístico del Ministerio de Justicia Italiano. En el año 2019 había un total de 60.709 personas presas en los 189 centros penitenciarios. De los cuales el 4,4% son mujeres y el 33% personas de origen extranjero. El número de presos en semilibertad es de 1063 personas, apenas un 1,7% de la población penitenciaria. Y el 14% de estos eran de origen extranjero. Estos datos nos ofrecen una foto fija que denota que hay muy poco porcentaje de personas en régimen de semilibertad. También se puede observar una presencia mucho menor de personas extranjeras en comparación con su porcentaje sobre la población reclusa total.

Tabla 6. Datos de población penitenciaria Italia (diciembre de 2019)

	Número de institutos (prisiones)	Capacidad	Total, presos	Mujeres	Extranjeros	Total, Presos en semilibertad	Extranjeros	% sobre el total	% extranjeros en semilibertad
Total	189	50.688	60.769	2.663	19.888	1.063	149	1,7	14,0

Fuente: Ministero della Giustizia⁵

El régimen de semilibertad consiste en la concesión al recluso de pasar parte del día fuera del instituto (Centro penitenciario) para participar en actividades laborales, educativas o útiles para la reinserción social. A través de la semilibertad la persona condenada realiza una actividad fuera de la prisión y regresa a la institución al finalizar la misma. Los reos y reclusos admitidos en el régimen de semilibertad son adscritos a instituciones ordinarias especiales y visten ropa de civil (artículo 48, 26 de julio de 1975, n. 354 y la revisión de 2017).

Las condiciones para el acceso a la *semilibertà* son las siguientes:

La persona condenada que ha cumplido al menos la mitad de la pena o, en algunos casos para delitos concretos recogido en párrafos 1, 1-ter y 1-quater del artículo 4 bis, al menos dos tercios de la pena;

El haber cumplido al menos veinte años de condena en el caso de las personas condenadas a cadena perpetua;

Las madres reclusas con un niño menor de tres años también tienen derecho a usar la “casa” para semi-liberación.

Cuando el cumplimiento de la condena se inicia en semilibertad se puede aplicar el artículo 47, punto 4, cuando sea compatible.

Si la admisión a la semilibertad se refiere una madre presa con un niño menor de tres años, tiene derecho a ser asignada a una de las secciones autónomas previsto en el artículo 48, párrafo cuarto.

En el caso italiano, no se han encontrado referencias a la clasificación de los presos en función del régimen en el que cumplen su condena. La única clasificación aplicable que

⁵ Ministero della Giustizia:

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_10&contentId=SS T238877&previousPage=mg_1_14

se ha podido encontrar es en función del estado del proceso jurídico, es decir, juzgables, apelantes y demandantes. Posteriormente a la sentencia las personas condenadas se clasificarían en detenidas, presas o cadenas perpetuas.

Las personas condenadas a prisión son encarceladas (de quince días a veinticuatro años). Y en última instancia están las personas condenadas a cadena perpetua.

También las personas sometidas a la ejecución de las medidas de seguridad penitenciarias (colonia agrícola, asilo, y custodia y otras estructuras similares) son internados.

La reinserción progresiva en la sociedad es el objetivo del régimen de semilibertad. Para lograr este objetivo se establece un programa de tratamiento para el detenido o preso admitido en semilibertad (art.101, párrafo 2, reglamento ejecutivo). Este programa establece las prescripciones que debe cumplir durante el tiempo de permanencia fuera de la institución, así como la relación con los servicios sociales y con la familia. Además de horarios de salida y de regreso. Si la actividad que se realiza en el exterior es de carácter laboral, la posición de la persona presa en situación de semilibertad es equivalente a la de los trabajadores libres.

Como se ha visto, en Italia se puede cumplir la pena en régimen de semilibertad desde el principio de la condena. También están perfectamente recogidas las penas “menores” que no necesariamente conllevan encarcelamiento. Todas ellas son descritas en el artículo 47 y sub-artículos, estas se pueden cumplir: a prueba bajo la supervisión de los servicios sociales, en modalidad de detención domiciliaria, detención domiciliaria especial, etc.

Medio Abierto Polonia

El caso de Polonia ha sido uno de los más complicados a la hora de analizar, sobre todo por problemas idiomáticos. El principal problema es que sus documentos oficiales no están traducidos al inglés. Pero se ha considerado esencial mantener este país como representante de Europa del Este y con un tamaño similar al del resto de los países. La mayor parte de la información analizada para el caso de Polonia ha sido extraída del Código Penal Ejecutivo (Kodeks karny wykonawczy)

En una entrevista concedida a Justice Trends, el director del Servicio Penitenciario de Polonia, Jacek Kitliński decía lo siguiente: *“En las cárceles polacas, las principales áreas que influyen en el proceso de resocialización son el trabajo, el aprendizaje, las actividades culturales y educativas, los deportes, el contacto con la familia y el mundo exterior, y*

*diversas formas de terapia*⁶. Esta afirmación permite vislumbrar que el objetivo y la filosofía del sistema penitenciario polaco es la reinserción social de las personas penadas.

El sistema penitenciario polaco está inmerso en un proceso de modernización desde el año 2017. Si bien es verdad que los principales ejes de modernización, de este proceso, están enfocados en dos aspectos. Según el Director Kitlinski, *“el primero, es mejorar la seguridad de las prisiones y centros de detención; el segundo es mejorar las condiciones de trabajo de nuestro personal”*⁷.

En Polonia hay 174 instituciones o centros penitenciarios (Poland Prison Insider Report, Nov 2018⁸) de los cuales y según el mismo informe el 32,5% son prisiones abiertas (open prisons). Aunque no especifica el tipo de prisiones abiertas que como veremos a continuación hay de dos tipos.

La población penitenciaria de Polonia a 31 de diciembre de 2019 es de 64.760 personas, de las cuales 32.692 están en prisiones cerradas, 30.262 en prisiones semiabiertas y los 1.806 restantes cumplen su pena en prisiones abiertas.

Tabla 7. Datos de población penitenciaria en Polonia en diciembre de 2019

A 31 de diciembre 2019				
Descripción		Prisión cerrada	Prisión semiabierta	Prisión abierta
Menores	Ordinario	15	18	0
	Programas	416	245	3
	Terapéutico	52	20	0
Primera condena	Ordinario	5228	4872	111
	Programas	5783	7703	881
	Terapéutico	1502	736	4
Reincidentes	Ordinario	10011	7185	77
	Programas	7715	8830	727
	Terapéutico	1970	653	3
Total		64760	30262	1806

Fuente: estadísticas anuales (2019) del Servicio Penitenciario Polaco⁹

⁶ Entrevista disponible en: <https://justice-trends.press/es/el-programa-polaco-de-modernizacion-penitenciaria-como-punto-de-inflexion/>

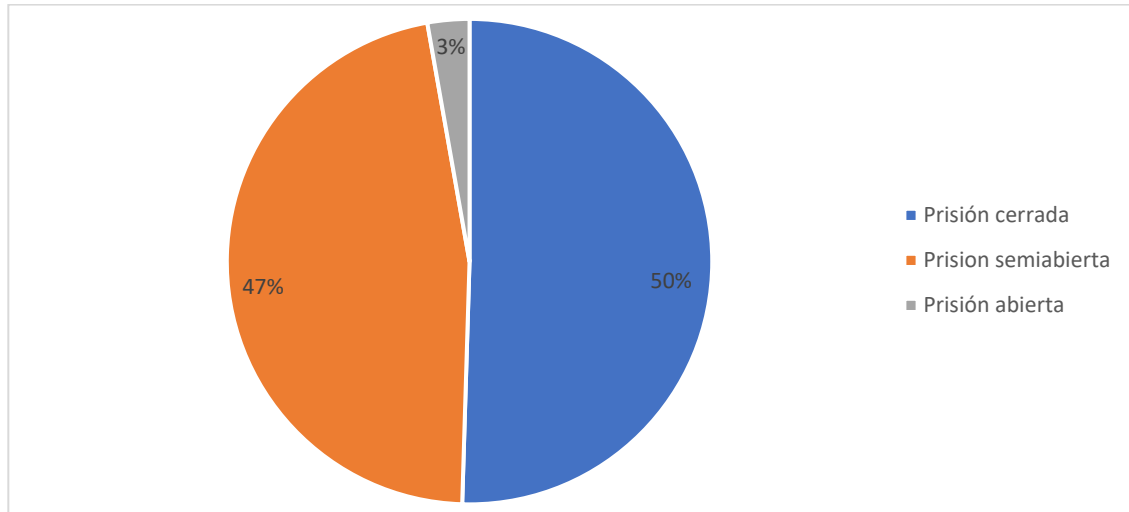
⁷ Idem

⁸ Extraído de: https://www.prison-insider.com/files/9614b50a/fp_pologne_en.pdf

⁹ Extraído de: <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna>

El 50% de las personas cumpliendo penas de cárcel en Polonia lo hacen en un régimen cerrado. Un 47% en régimen semiabierto y el 3% restante lo hace en prisiones con régimen abierto. Los tres tipos de prisiones que establece el código penal polaco.

Gráfico 9. Porcentaje de población penitenciaria a 31 de diciembre en función del tipo de prisión.



Fuente: realización propia a partir de las estadísticas anuales (2019) del Servicio Penitenciario Polaco¹⁰

El Código Penal Ejecutivo (Kodeks karny wykonawczy), en su artículo 69 y 70 establece que las penas privativas de libertad se pueden cumplir en tres tipos de establecimientos. En concreto el Artículo 70 dice lo siguiente:

1. Los establecimientos penitenciarios enumerados en el art. 69 se pueden organizar como:

Cárceles de tipo cerrado.

Cárceles semi abiertas.

Cárceles de tipo abierto.

La principal diferencia entre estos tipos de prisiones reside, según el segundo punto del mismo artículo, en el grado de seguridad, aislamiento de los internos y los resultantes deberes y la posibilidad para moverse dentro y fuera del recinto del establecimiento.

¹⁰ Extraído de: ídem
53

Centraremos nuestro análisis en las prisiones semiabiertas y abiertas. Según el Código Penal Ejecutivo (Kodeks karny wykonawczy) en su artículo 91, establece las normas de las prisiones semiabiertas:

- 1) Las celdas de los presos permanecen abiertas durante el día, mientras que pueden estar cerrados por la noche.
- 2) Los convictos pueden ser empleados fuera de la prisión y salir con escolta reducida o sin escolta, incluso en puestos de trabajo individuales.
- 3) A los convictos se les puede permitir participar en cursos educativos formativos y de capacitación, así como clases terapéuticas organizadas fuera de la prisión.
- 4) Los condenados pueden participar en las actividades organizadas por la administración fuera de las instalaciones de la prisión, actividades culturales y educativas grupales y/o Deportes.
- 5) Los condenados pueden moverse por las instalaciones del centro penitenciario en los momentos y lugares establecidos en el orden interno.
- 6) Los presos pueden usar su propia ropa y calzado.
- 7) Los condenados pueden obtener pases para salir de la prisión. Como máximo una vez cada dos meses, que en su totalidad no podrán superar los 14 días al año.
- 8) Los condenados pueden recibir tres visitas al mes, con el consentimiento del director la prisión;
- 9) Las visitas a los presos están sujetas a la supervisión de la administración de la institución penal; Las conversaciones de los presos durante las visitas pueden estar sujetas a control administrativo de la prisión.
- 10) La correspondencia de los condenados puede estar sujeta a la censura de la administración penitenciaria.
- 11) Las llamadas telefónicas de los convictos pueden estar sujetas al control administrativo de la prisión.

Las prisiones abiertas están reguladas en el artículo 92 del Código Penal Ejecutivo (Kodeks karny wykonawczy) por las siguientes normas:

- 1) Las celdas de los presos permanecen abiertas las 24 horas del día.
- 2) Los reclusos son empleados principalmente fuera de las instalaciones de la prisión, sin escolta, en puestos de trabajo individuales.

- 3) A los convictos se les puede permitir participar en cursos educativos, formación y capacitación profesionales, así como en clases y programas terapéuticos organizados fuera de la prisión.
- 4) Los condenados pueden participar en actividades organizadas por la administración, excepto en las instalaciones de la prisión, actividades culturales y educativas grupales o Deportes.
- 5) Las personas condenadas podrán participar en actividades y eventos culturales, actividades educativas o deportivas organizadas fuera del recinto.
- 6) Los condenados pueden moverse por las instalaciones del centro penitenciario en los momentos y lugares establecidos en el reglamento interno.
- 7) Los presos pueden usar su propia ropa, y calzado.
- 8) Los convictos pueden recibir el dinero en un depósito de la prisión a su disposición.
- 9) Los condenados pueden obtener permisos para salir de la prisión, una vez al mes, y, por un período total que no puede superar los 28 días al año.
- 10) La persona condenada puede beneficiarse de un número ilimitado de visitas.
- 11) Las visitas a los reclusos pueden ser supervisadas por la administración de la prisión. Las conversaciones durante las visitas no están controladas por la administración de la prisión.
- 12) Las personas condenadas, en la medida de lo posible, podrán realizar y preparar comidas adicionales por su cuenta.
- 13) La correspondencia de los condenados no está sujeta a la censura de la administración penitenciaria.
- 14) Las llamadas telefónicas de los convictos no están sujetas al control de la administración penitenciaria.

La Clasificación se realiza en base a unos criterios preestablecidos y ésta responde al lugar de cumplimiento de condena, es decir, la clasificación viene determinado por el cumplimiento en una prisión cerrada, semiabierta o abierta. Y los criterios para el establecimiento de la clasificación vienen definidos en el Código Penal Ejecutivo (Kodeks karny wykonawczy), en el artículo 82, párrafo 2:

- 1) Género.
- 2) Edad.

- 3) Haber cumplido previamente una pena de prisión.
- 4) Acto intencional o no intencional.
- 5) El tiempo de prisión que queda por cumplir.
- 6) Salud física y mental, incluido el grado de adicción alcohol, drogas o drogas psicotrópicas.
- 7) El grado de desmoralización y riesgo social.
- 8) Tipo de delito cometido.

No se ha podido encontrar nada sobre la posibilidad de cumplir la condena en el medio abierto desde el primer momento, aunque esto no signifique que no exista, simplemente se reconoce el hecho de no haber podido acceder a información al respecto.

El sistema Penal de Polonia está implantando el servicio de monitoreo electrónico desde el año 2018, según las palabras de su director, por lo que es un servicio relativamente novedoso y del que no se ha encontrado suficiente información.

Medio abierto Reino Unido (Inglaterra y Gales)

El Reino Unido, en lo que respecta a su sistema penitenciario se puede decir que es una entidad compleja, dado que consta de 3 zonas distintas cada una de ellas con su sistema penitenciario específico. Estas tres zonas son Escocia, Irlanda del Norte e Inglaterra y Gales. Para este estudio se ha seleccionado el sistema penitenciario de Inglaterra y Gales.

El sistema penitenciario de Inglaterra y Gales consta de 117 prisiones en su territorio. El Servicio de Prisiones y Libertad Condicional de Su Majestad (HMPPS) administra la mayoría de las mismas (104), mientras que los 13 restantes son gestionadas por las empresas privadas: G4S y Sodexo administran cuatro prisiones cada una, y Serco administra cinco. Las cárceles de gestión privada son más nuevas que las de titularidad pública y generalmente más grandes¹¹. El medio abierto británico se compone de 12 prisiones abiertas (D/Open prisons).

¹¹ Extraído de: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/performance-tracker-2019/prisons#:~:text=There%20are%20117%20prisons%20in,and%20tend%20to%20be%20larger.>

El objetivo del medio abierto británico es la reinserción en la sociedad de las personas condenadas a penas de prisión. Una muestra de ello son los motivos por los cuales las personas pueden salir de este tipo de prisiones. Estos motivos son principalmente para trabajar, para estudiar o para cualquier otro tipo de actividad reinsertadora.

Las 12 prisiones abiertas de Reino Unido en el año 2019 tenían un total de 6.118 personas recluidas. Cifra que supone un 7,4% del total de 82.771 personas cumpliendo condena en el sistema penitenciario de Inglaterra y Gales.

Tabla 8. Número de personas cumpliendo condena en el medio abierto y % en el año 2019

Nombre de la prisión	Nº presos	%
Ford	536	8,8
Grendon / Springhill	531	8,7
Hatfield	364	5,9
Hewell	1.006	16,4
Hollesley Bay	477	7,8
Kirkham	608	9,9
Kirklevington Grange	268	4,4
Leyhill	508	8,3
North Sea Camp	411	6,7
Standford Hill (Sheppey)	460	7,5
Sudbury	571	9,3
Thorn Cross	378	6,2
Total Prisiones abiertas	6.118	7,4
Total Prisiones cerradas y abiertas	82.771	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Population bulletin: monthly December 2019*¹²

Como se ha visto hay dos tipos principales de prisiones: las prisiones abiertas y las prisiones cerradas. Según la definición que da el servicio penitenciario británico (HMPPS) en el documento denominado *Security Categorisation Policy Framework*¹³ (Marco de Políticas de Categorización de Seguridad) del 20 de Febrero de 2020:

Las cárceles cerradas (*Closed Prison*) tienen un perímetro de seguridad y una serie de medidas de seguridad interna. Para los hombres adultos, se subdividen en: cárceles de categoría C, que proporcionan un nivel de seguridad física y de procedimiento capaz de manejar de manera segura a la mayoría de los hombres; y las cárceles de categoría B,

¹² Extraído de: [Her Majesty's Prison and Probation Service \(HMPPS\)](https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures-2019)
<https://www.gov.uk/government/statistics/prison-population-figures-2019>

¹³ Extraído de:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/867078/security-categorisation-pf.pdf

que brindan seguridad física y procesal adicional adecuada para manejar aquellos identificados como de mayor nivel de riesgo.

Las cárceles abiertas (*Open Prison*) tienen un perímetro mínimo y características de seguridad menores. Y son para aquellas personas que son específicamente evaluadas como aptas para condiciones de baja seguridad. Estas cárceles permiten que los presos pasen la mayor parte del día fuera de la prisión con licencia para realizar trabajo, educación o para otros fines de reinserción.

En consecuencia, el acceso a este tipo de prisiones viene determinado por una clasificación de las personas que cumplen condena en Reino Unido. Las personas se clasifican de acuerdo con el riesgo que presentan para la seguridad, la protección de otros internos y la seguridad pública. De manera que deben permanecer en una prisión que proporcione los niveles de seguridad adecuados para gestionar los riesgos identificados. Los factores de riesgo que se evalúan y que determinan la clasificación de cada persona interna son los siguientes:

- Riesgo de escapar o fugarse.
- Peligro para el público.
- Comisión de delitos continúa bajo custodia.
- Comportamiento violento o de otro tipo que afecte la seguridad de quienes se encuentran dentro de la prisión.
- Problemas de control que perturben la seguridad y el buen orden de la prisión.

En función de la evaluación de estos factores de riesgo las personas presas son clasificadas en las siguientes categorías:

Categoría D (hombres adultos): delincuentes que son evaluados como de bajo riesgo o cuyos factores de riesgo identificados previamente ahora se evalúan como manejables en condiciones de baja seguridad.

Categoría C (Hombres adultos): delincuentes que son evaluados como que requieren condiciones cerradas estándar y no necesitan seguridad adicional.

Categoría B (Hombres adultos): delincuentes cuya evaluación de riesgos requiere que sean retenidos en una cárcel cerrada y que, además, necesitan medidas de seguridad adicionales a las de una prisión cerrada estándar.

Categoría A (Hombres adultos): son aquellos que supondrían una mayor amenaza para el público, la policía o la seguridad nacional en caso de que escapen. Las condiciones de seguridad en las cárceles de categoría A están diseñadas para hacer imposible la fuga de estos presos.

Las mujeres que cumplen condena en Reino Unido se rigen por otro tipo de clasificación:

Categoría A: incluye a las presas que han escapado previamente de la custodia; y aquellas que serían altamente peligrosas para el público, la policía y la seguridad nacional y requieren que se establezcan condiciones de alta seguridad para que sea imposible escapar

Estatus restringido: para cualquier reclusa mujer, joven o adulta cuya fuga representaría un riesgo significativo para el público en general y debe permanecer en una cárcel segura. Esta categoría se asignaría tanto a las mujeres que se encuentran en prisión preventiva como a las presas condenadas.

Condiciones cerradas: para las reclusas que no necesariamente representan un riesgo para el público que requieran medidas de seguridad muy altas, pero que suponen un riesgo demasiado alto para la cumplir la sentencia en una prisión abierta.

Condiciones abiertas: para presas que presentan un riesgo bajo para el público y la seguridad nacional, y aquellas en quienes se puede confiar razonablemente en condiciones abiertas

La evaluación de riesgos se lleva a cabo cada diferentes periodos de tiempo en función de la longitud de la sentencia de la siguiente forma: entre uno y cuatro años, se evaluarán cada 6 meses; para más de cuatro años, se evaluarán cada año hasta los últimos 2 años de su pena privativa de libertad, cuando se evaluarán cada 6 meses; en una prisión de Categoría A, el personal de la prisión trabaja con la Oficina Central del Servicio de Prisiones para verificar la seguridad; y en una prisión de Categoría D, las personas reclusas no necesitan ser recategorizadas a menos que sus riesgos hayan cambiado. Además, las personas presas pueden ser recategorizadas en cualquier momento si ha ocurrido algo o ha surgido nueva información que podría afectar sus riesgos (GOV.UK. 2020).

La **categoría D** es para las personas que cumplen condena en un régimen de semilibertad. Un individuo es elegible para ser clasificado en la Categoría D/ condiciones abiertas si le quedan menos de 3 años hasta la fecha de primera puesta en libertad. Y no es un delincuente de origen extranjero, que tenga una orden de deportación y sus derechos de apelación se hayan agotado. Además, el individuo debe ser evaluado con un riesgo de fuga bajo; una peligrosidad para el público baja; que las probabilidades de seguir delinquir sean bajas; y, que sea poco probable que abuse de las condiciones de baja seguridad o del buen orden de la prisión abierta.

En Reino Unido existe la posibilidad de cumplir la pena desde el principio en el régimen abierto o clasificación D, si la condena es menor de 3 años y se cumple con el resto de los requisitos habituales para el acceso a esta categoría.

El tipo de programas de tratamiento que están disponibles en las distintas prisiones abiertas británicas varían en función de cada prisión de las posibilidades del entorno en

el que se encuentran. Pero buscando una al azar, en la página web de la prisión de Spring Hill se informa que se ofrecen lo que denominan *Induction* y que consiste en una entrevista al entrar en la prisión con los profesionales de la prisión para tratar temas como salud y bienestar, incluida la salud mental y sexual; cualquier problema de abuso de sustancias, incluidas las drogas y el alcohol. Desarrollo personal bajo custodia y en libertad, incluidas habilidades, educación y formación. Y otro tipo de apoyo (a veces llamado 'intervenciones'), como manejar emociones difíciles.

Medio abierto en España

Características del tratamiento en Medio Abierto

Las competencias en materia penitenciaria se asumen desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para todas las comunidades autónomas españolas excepto Cataluña, que tiene transferidas las competencias desde el año 1983. En el presente estudio se profundiza exclusivamente en el sistema penitenciario español dependiente de la Administración General del Estado.

Las características del medio abierto en España (A.G.E.) obedecen a criterios estructurales y de tratamiento. Por un lado, existen infraestructuras propias en un régimen de mayor o menor dependencia con los Centros Penitenciarios como veremos más adelante, orientadas a la especial intensidad del tratamiento en el régimen abierto, y por otro se desarrollan programas tratamentales específicos que aprovechan este mayor acceso a los recursos comunitarios.

Los Establecimientos de régimen abierto pueden ser de los siguientes tipos, según el Reglamento Penitenciario, art. 80 (Real Decreto 190/1996):

- Centros Abiertos o de Inserción Social.
- Secciones Abiertas.
- Unidades Dependientes.

En la actualidad existen:

- 13 centros de Inserción social (CIS), independientes y autónomos que funcionan a nivel orgánico como cualquier otro centro penitenciario.
- 21 centros Dependientes de un Centro Penitenciario ordinario. El equipo profesional depende orgánicamente de la dirección del Centro, pero tiene una ubicación externa al CP del que dependen.
- 17 Secciones Abiertas. Que suponen un apéndice del Centro Penitenciario del que dependen. Arquitectónicamente se inscriben dentro del CP y su funcionamiento es similar al de cualquier otro módulo de cumplimiento en segundo grado.
- Existen, además, en esta red de infraestructuras a disposición del Medio Abierto otras fórmulas para el cumplimiento del tercer grado:

- Unidades dependientes unidades ubicadas fuera del recinto de los centros penitenciarios, preferentemente en viviendas ordinarias del entorno comunitario
- Unidades externas de Madres: con una estructura y servicios específicos y destinadas a mujeres con hijos menores y que dependen funcionalmente de un CIS.
- Comunidades terapéuticas para aquellas personas que acceden al régimen abierto para el tratamiento por problemas de drogodependencias

Se completa de este modo una red de Centros con presencia en cada provincia de España, priorizando en los Centros de nueva creación su construcción en los núcleos urbanos para favorecer su misión reinseradora. Nuevas infraestructuras, creadas para impulsar el medio abierto que cuentan con sistemas modernos de vigilancia, accesibilidad universal, con ambientes de mínimo control (baño, puertas...) calidez, normalidad. Se busca que la progresión en la condena se haga acompañar de infraestructuras que permitan una mayor integración comunitaria en consonancia con la filosofía del medio abierto.

En España en el año 2019, última estadística disponible, había un total de 47.761 personas penadas. El 92,5 son hombres y el 7,5 restante mujeres. El total de personas cumpliendo condena en régimen de tercer grado es de 8.047, 7.084 hombres y 962 mujeres. Un 88% y un 12% respectivamente. Esto se traduce en que un 17% del total de personas cumpliendo condena en España lo hacía en tercer grado en el año 2019.

Tabla 9. La población penitenciaria en España en 2019

Penados	Hombres	Mujeres	Total	Porcentajes	
				Hombres	Mujeres
Primer Grado	846	59	905	93,5	6,5
Segundo Grado	33230	2290	35520	93,6	6,4
Tercer Grado	7085	962	8047	88,0	12,0
Sin Clasificar	2999	290	3289	91,2	8,8
Totales	44160	3601	47761	92,5	7,5

Fuente: Consejo General del Poder Judicial: Estadística Penitenciaria 2019

Clasificación en tercer grado

En el sistema penitenciario español, se contemplan tres grados diferenciados que suponen diferentes fórmulas dentro del régimen de privación de libertad. Cada persona condenada, tras una valoración de un equipo multidisciplinar en el momento de su ingreso en prisión es clasificada en uno de estos tres grados. El Centro Penitenciario en el que

se produce el ingreso tiene hasta dos meses para clasificar a las personas condenadas. El acceso a Medio Abierto se produce mediante la clasificación de la persona en tercer grado, lo que supone la continuidad de una condena privativa de libertad en la que se establecen criterios flexibles de contacto con el exterior atendiendo al tratamiento.

Para ello se estudia cada caso en base a criterios objetivos: Tiempo de condena cumplida, primariedad delictiva, seguir un programa de tratamiento con evolución positiva, cumplimiento de la responsabilidad civil estipulada en la condena y buen comportamiento. Las circunstancias sociales de la persona en su contexto son también determinantes en esta valoración.

Por otra parte, atendiendo al carácter individualizado del tratamiento de penados y penados se ha de tener en cuenta las circunstancias individuales en cada caso. La dinámica de trabajo de las diferentes Juntas de Tratamiento, que son quienes estudian la progresión de grado en el marco de la intervención individualizada, supone la aplicación de criterios más flexibles o rígidos.

El fuerte impulso que se ha producido en España en la imposición de condenas no privativas de libertad (Medidas Alternativas) pudiera incidir en una menor tasa de población penitenciaria, en la práctica esta esperada reducción no se ha producido debido a que gran parte de los delitos por los que se imponen condenas no privativas de libertad son “nuevos delitos”.

Las directrices políticas son definidas por el Ministerio de interior. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias es la encargada de su aplicación en el sistema penitenciario dependiente de la A.G.E. Mientras, que la implementación de estas directrices en los Centros Penitenciarios corresponde a las direcciones y a las juntas de tratamiento.

La progresión de grado no se encuentra vinculada en modo alguno a la tipología delictiva, si bien la LOGP establece restricciones para determinados delitos y las ejecutorias pueden señalar restricciones en este sentido. Se trata de una fase más en la progresión penitenciaria de cualquier persona condenada a privación de libertad.

La clasificación en tercer grado no se produce necesariamente tras un periodo de cumplimiento de condena en un centro ordinario. El Reglamento Penitenciario español contempla la clasificación inicial en régimen de tercer grado.

Posibilidades reglamentarias en el tratamiento en medio abierto.

El tercer grado puede cumplirse, como hemos visto, en el ámbito residencial (centros de la red de IIPP) o en el ámbito extra-penitenciario, estas son las fórmulas contempladas de cumplimiento en régimen abierto:

Abierto residencial.

Tercer Grado pleno: art. 83 del R.P.

Tiene por objeto potenciar las capacidades de inserción social positiva que presentan los penados clasificados en tercer grado, realizando tareas de apoyo, asesoramiento y la cooperación necesaria para favorecer su incorporación progresiva al medio social.

Tercer Grado restringido: art. 82.1 del R.P.

Tiene como objetivo, en determinados casos, encontrar alguna asociación o institución pública o privada para su apoyo o acogida en el momento de su salida en libertad.

“En los casos de penados clasificados en tercer grado con una peculiar trayectoria delictiva, personalidad anómala o condiciones personales diversas, así como cuando exista imposibilidad de desempeñar un trabajo en el exterior o lo aconseje su tratamiento penitenciario, la junta de tratamiento podrá establecer la modalidad de vida en régimen abierto adecuada para estos internos y restringir las salidas al exterior, estableciendo las condiciones, controles y medios de tutela que se deban observar, en su caso, durante las mismas.”

Se establece en el artículo 82.2 el acceso a tercer grado para el cuidado de personas dependientes. *“A los efectos del apartado anterior, en el caso de mujeres penadas clasificadas en tercer grado, cuando se acredite que existe imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, pero conste, previo informe de los servicios sociales correspondientes, que va a desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar, se considerarán estas labores como trabajo en el exterior”*

Aunque la generalidad es que esta progresión quede vinculada a la búsqueda de medios de subsistencia (Art. 82.3). *“La modalidad de vida a que se refiere este artículo tendrá como objetivo ayudar al interno a que inicie la búsqueda de un medio de subsistencia para el futuro o, en su defecto, encontrar alguna asociación o institución pública o privada para su apoyo o acogida en el momento de su salida en libertad”*

Segundo Grado Modalidad artículo 100.2 (flexibilidad):

Esta modalidad introduce el llamado principio de flexibilidad, adoptando respecto a cada penado un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada uno de los grados de clasificación. Ello permite incorporar progresivamente al Medio Abierto penados clasificados en segundo grado de tratamiento.

Abierto extra-penitenciario.

Tercer grado art. 165 unidades dependientes:

Los servicios y prestaciones de carácter formativo, laboral y tratamental que reciben los internos son gestionados de forma directa, y preferente, por asociaciones u organismos no penitenciarios en coordinación con la Administración Penitenciaria.

Tercer grado art. 182 comunidades terapéuticas:

Regulan el cumplimiento del tercer grado en Unidades Extra-penitenciarias con internos que necesitan tratamiento de deshabituación a determinadas sustancias, pudiendo celebrar convenios con otras Administraciones o con entidades colaboradoras para la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad.

Tercer grado art 86.4 con medios telemáticos:

Posibilitan una forma específica de cumplir condena en régimen abierto, sustituyendo el tiempo de estancia mínimo obligatorio en el establecimiento por medios telemáticos u otros sistemas adecuados de control.

“En general, el tiempo mínimo de permanencia en el Centro será de ocho horas diarias, debiendo pernoctarse en el Establecimiento, salvo cuando, de modo voluntario, el interno acepte el control de su presencia fuera del Centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración Penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente, en cuyo caso sólo tendrán que permanecer en el Establecimiento durante el tiempo fijado en su programa de tratamiento para la realización de actividades de tratamiento, entrevistas y controles presenciales”

Es necesario mantener el acompañamiento y seguimiento del programa de tratamiento con las personas que alcanzan esta modalidad, ya que simplemente sustituyen el tiempo de estancia mínimo obligatorio en el establecimiento mediante dispositivos telemáticos u otros sistemas adecuados de control en domicilio. Se programan presentaciones presenciales en el CIS, y cada persona es incorporada programas de tratamiento grupal disponibles acordes con su Programa Individualizado de Tratamiento (PIT), realizadas en el propio CIS o en programas externos (drogodependencias, etc..).

Se mantiene presencialidad en CIS en casos específicos determinados por la necesidad de un mayor control y determinados por el contexto social de la persona penada o con delitos específicos (personas condenadas por violencia género sin domicilio alternativo al de la víctima, personas muy vulnerables, o con delitos que generan una fuerte alarma social...). Las personas clasificadas en esta modalidad deben permanecer en el domicilio 8 horas.

El objetivo en la actualidad es potenciar esta opción de cumplimiento, porque facilita la integración de la persona en la comunidad. El control se realiza mediante aplicación telemática de la presencialidad en el domicilio según cronograma.

Terceros grados en centros de régimen ordinario.

Penados clasificados en tercer grado de tratamiento y que podrían permanecer en medio ordinario hasta la libertad condicional (que se presume próxima):

Tercer grado art. 104.4 (a efectos de libertad condicional por enfermedad incurable):

Se les clasifica en el tercer grado, por razones humanitarias y de dignidad personal, a los penados o penadas con enfermedades muy graves o con padecimientos incurables. Se trata de una progresión de grado instrumental vinculada a la libertad condicional. Al establecer la ley que es necesario estar clasificado en tercer grado para acceder a la libertad condicional.

Tercer grado art. 196 (a efectos de libertad condicional para personas mayores de 70 años):

Se establece la posibilidad de conceder la libertad condicional a personas mayores de 70 años por razones humanitarias entendiéndose que hay una baja posibilidad de cometer nuevos delitos. Se trata igualmente de una progresión de grado instrumental vinculada a la libertad condicional.

Tercer grado art. 197 (personas extranjeras):

Se establece la posibilidad de conceder la libertad condicional a internos extranjeros no residentes legalmente en España, o de españoles residentes en el extranjero para que dicha libertad se disfrute en el país de residencia fijado. Las personas internas pueden acogerse a esta opción siempre de forma voluntaria.

Actualmente existen dos situaciones desde las que las personas condenadas a privación de libertad acceden a régimen abierto:

Progresión de grado en centros ordinarios de cumplimiento.

El artículo 102.4 del Real Decreto 190/1996 estipula que la clasificación en tercer grado se aplicará a los internos que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad. Estos internos e internas deben presentar una evolución favorable en segundo grado de tratamiento, contrastada mediante aspectos como: (I-9/2007)

- Haber obtenido una valoración normal o superior en las evaluaciones, dentro de las actividades programadas con carácter prioritario en el PIT.
- Estar incluido en un programa de tratamiento al que se le pueda dar continuidad en medio comunitario.
- Permisos disfrutados sin incidencias o internos que, sin haber disfrutado permisos, su evolución y las fechas de cumplimiento aconsejan un tercer grado.
- Ausencia de sanciones disciplinarias.

En el caso de delitos de extrema gravedad o que hayan provocado alarma social, se exigirá un estudio exhaustivo de las circunstancias y, en su caso, de los posibles tratamientos que deban seguir, para que en ningún caso estos condicionantes impidan la progresión.

La junta de tratamiento en cada caso propone la progresión de grado y es la Dirección General quien decide en última instancia.

Clasificación inicial en tercer grado.

Este mecanismo permite la clasificación directa en tercer grado para aquellas personas que son condenadas a penas privativas de libertad y que reúnen unos requisitos especificados en la legislación, siempre que hubieran sido condenados a penas de prisión de hasta cinco años. Con ello se pretende evitar “[...] el contacto de las personas condenadas con el régimen ordinario, aminorando el impacto y efecto de desarraigo social que supone el internamiento en un centro penitenciario” (Instrucción 6/2020)¹⁴.

El art. 72.3 de la LOGP establece de forma clara que: “Siempre que de la observación y clasificación correspondiente de un interno resulte estar en condiciones para ello, podrá

¹⁴ Instrucción 6/2020 Protocolo de ingreso directo en medio abierto.

ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de libertad condicional, sin tener que pasar necesariamente por los que le preceden.” “En ningún caso se mantendrá a un interno en un grado inferior cuando por la evolución de su tratamiento se haga merecedor a su progresión” (art 72.4.)

El protocolo de ingreso directo en medio abierto (I-6/2020) publicado en diciembre de 2020 supone un avance en el posicionamiento a favor del régimen abierto en el sistema penitenciario español (A.G.E.).

El ingreso directo en medio abierto requiere que la persona penada presente circunstancias favorables que hagan presumir su capacidad de vivir en un régimen de semilibertad, por concurrir favorablemente las variables intervinientes en el proceso de clasificación.

En la valoración inicial se toman en consideración las siguientes circunstancias:

- Presentación voluntaria.
- Condena no superior a 5 años.
- Primariedad delictiva/penitenciaria, no computándose a estos efectos ingresos anteriores como preventivo por la misma causa.
- Satisfacción de la responsabilidad civil, declaración de insolvencia o compromiso de satisfacción de esta de acuerdo con su capacidad económica.
- Antigüedad del delito superior a tres años y correcta adaptación social desde su comisión hasta el ingreso en prisión.
- Actividad laboral en el momento de la presentación o existencia de un proyecto vital acorde a sus circunstancias personales que le permita subvenir a sus necesidades. También se valorarán otras actividades, tales como educativas, voluntariado, etc., que puedan ser realizadas por la persona condenada durante el cumplimiento en tercer grado.
- Red de apoyo familiar y social bien integrada o en condiciones favorables que permitan el aval propio o autoacogida.

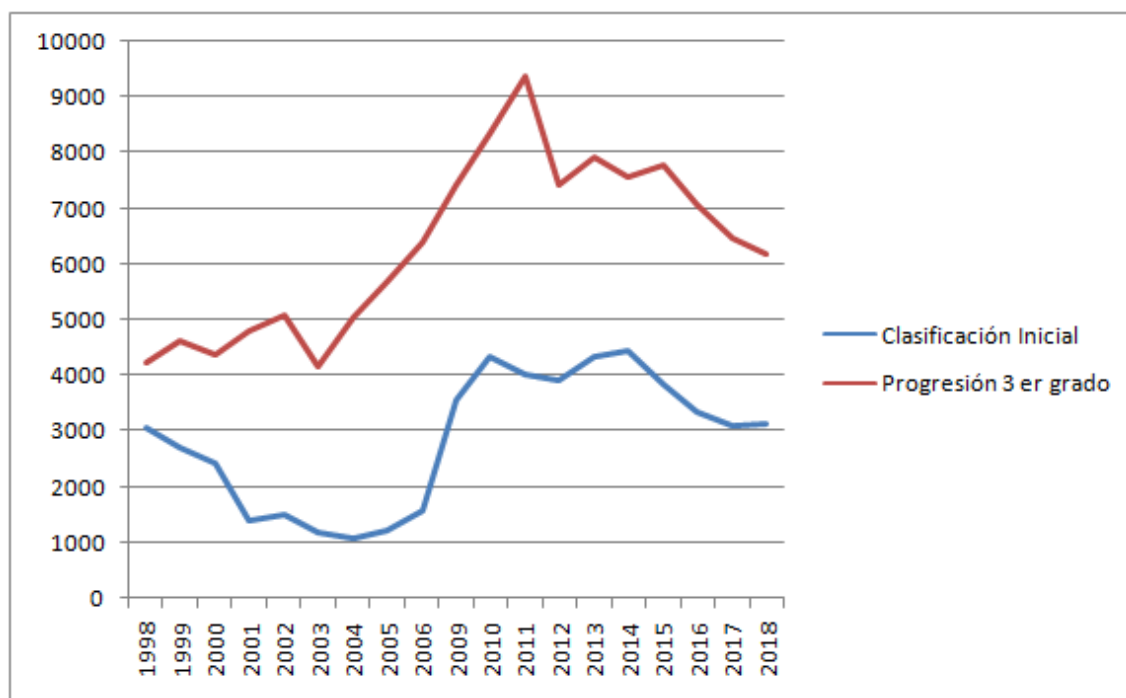
En el caso de presentar adicciones relacionadas con la actividad delictiva, que se halle en tratamiento, en disposición de realizarlo o lo haya superado favorablemente. Con independencia de la posibilidad de realizar programa específico, de deshabituación u otros, en el contexto del régimen abierto una vez se produce la clasificación.

Este impulso de la clasificación inicial en tercer grado viene a corregir una situación previa en la que estas clasificaciones iniciales no se producían apenas y busca dotar de mayor peso al medio abierto como posibilitador y específicamente concebido para el desarrollo del programa de tratamiento en el medio comunitario. Restringiendo así el régimen

cerrado a aquellas personas condenadas por delitos más graves o reincidentes. La clasificación inicial en este caso se hace desde el propio centro de régimen abierto y la decisión es corroborada por la Dirección General.

A continuación, se recogen datos de las clasificaciones en tercer grado en los últimos 20 años (periodo 1998-2018)

Gráfico 10. Evolución de la clasificación inicial y la progresión a 3er grado 1998-2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de Informe General de Instituciones penitenciarias (1998-2018)

La estructura del Centro y la dependencia orgánica condiciona el tratamiento de las personas que se encuentran internas. La creación de los CIS independientes produce un punto de inflexión en la orientación que se le da al medio abierto, orientación que ya se encuentra presente en la legislación penitenciaria del año 1979. Se profundiza en el carácter abiertamente reeducativo de esta fase de la condena. Supone el cumplimiento de la condena en un entorno de mayor confianza, combinado con medidas de control de menor intensidad. Este tipo de Centros busca romper con la estructura que se da en un sistema que prima el control, al ser un espacio de progresión hacia la libertad, la estructura arquitectónica debe acompañar.

Pese a la diversidad de infraestructuras, la misión de todos los centros de la red es la misma y la intervención en tratamiento debe ser la misma, si bien, en el caso de las secciones abiertas el equipo de tratamiento se comparte entre segundo grado y el

régimen abierto. Este impulso viene acompañado de la provisión de profesionales que desarrollan su labor en medio abierto. Aunque una de las demandas más comunes entre los y las profesionales es la necesidad de personal que pueda desarrollar el tratamiento.

Para implementar cambios de este calado es necesario tener voluntad por parte de la toma de decisiones, y que estos cambios vayan incorporándose en la práctica penitenciaria que se desarrolla en cada uno de los establecimientos. Podemos identificar dos fases en la implantación de nuevas formas de hacer en la institución penitenciaria. Por un lado, el desarrollo de iniciativas que supongan un avance en el tratamiento penitenciario, desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, y por otro la permeabilización de estas medidas en la práctica de los equipos y juntas de tratamiento.

Existen dos hitos cronológicos en los que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se ha impulsado esta modalidad de cumplimiento. Entre estos dos periodos el sistema ha sufrido regresiones, fruto de posicionamientos políticos menos “aperturistas” en el tratamiento penitenciario. Esta cuestión, como muchas otras, es objeto de controversia en base a las políticas que se priorizan desde la Institución Penitenciaria en cada momento.

La percepción social del cumplimiento de las penas influye también en estos posicionamientos, existe una opinión generalizada de que en España las penas son laxas, cuando no es así, y que las condenas privativas de libertad se ven drásticamente reducidas. Es necesario trasladar a la sociedad el carácter reeducativo que las penas tienen en nuestro país y las obligaciones de los y las penadas una vez acceden al tercer grado. El cumplimiento de la pena no es sólo la privación de libertad, las personas que se encuentran cumpliendo condena en medio abierto ven aliviada su restricción de movimiento con un fin concreto: profundizar en el proceso de integración social, y esto es necesario hacerlo en el seno de la propia comunidad, y no en un centro aislado y sin contacto con el contexto social en el que viven las personas penadas.

El primer periodo en que se hace patente esta apuesta por el medio abierto es el transcurrido entre 2004 y 2011. En este periodo se crea la Subdirección General de Medio Abierto, posteriormente unificada con la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas, y se inauguran la mayoría de los CIS que siguen funcionando a fecha de hoy. Son Centros con capacidad muy inferior a los centros ordinarios, cuentan con una buena habitabilidad y disponen de espacios para trabajar con internos e internas en el propio Centro.

El régimen abierto pasa de concebirse como un mero trámite hacia la libertad condicional a convertirse en un periodo de la condena crucial para la reinserción social de penados y penadas. Se aprovecha el especial carácter de progresividad que le confiere al sistema La Ley Orgánica General Penitenciaria, que supone un marco flexible para la ejecución

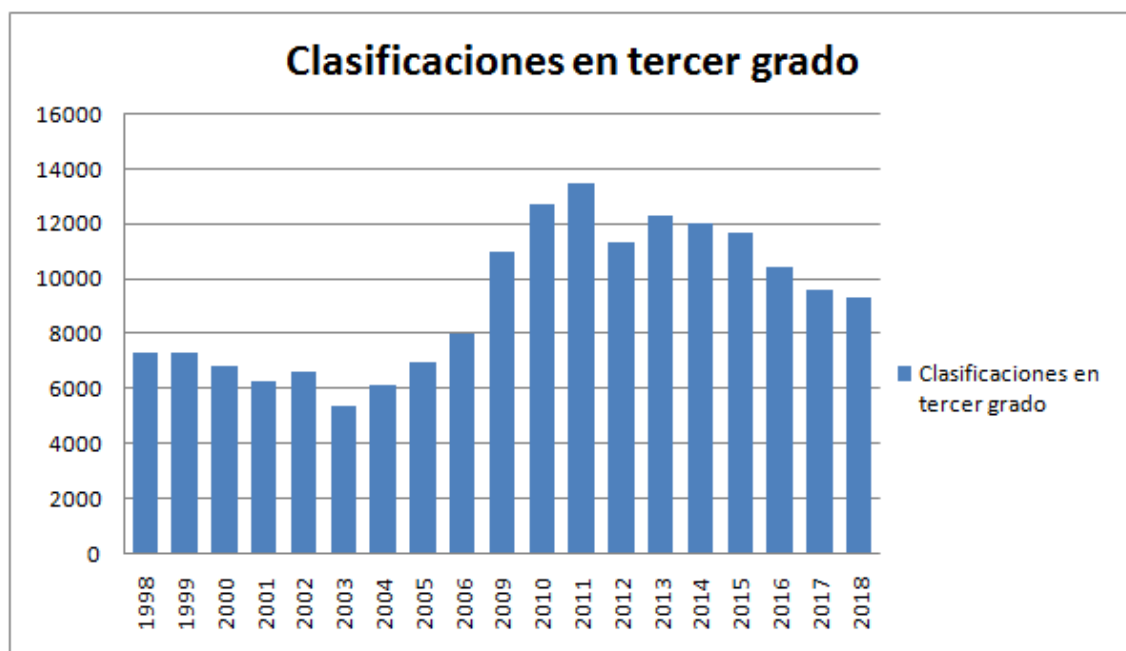
penitenciaria desde el carácter reeducativo de las penas propugnado en nuestra constitución.

La dotación económica que va a sustentar este cambio se ve afectada por la crisis económica en el 2008, las infraestructuras se encuentran presupuestadas, pero no así la dotación de recursos humanos y las plantillas son insuficientes. En este contexto se decide que sea la propia Institución Penitenciaria la que gestione las medidas alternativas sin presupuesto complementario, cuyo número de nuevas condenas se ve aumentado durante los últimos años. En este sentido no se sigue el modelo europeo, pues en una parte importante de países esta modalidad de cumplimiento recae sobre los servicios sociales comunitarios.

En este periodo se combina el desarrollo de la red de infraestructuras abiertas con una apuesta por revisar a todas aquellas personas que pudieran estar en disposición de acceder al tercer grado y seguían cumpliendo condena en régimen ordinario. De este modo se traslada a los centros la apuesta por el tercer grado y la necesidad de acceder al mismo mucho antes de lo que se venía haciendo, tomado como referencia no el tiempo de condena sino la condena efectiva cumplida, tal y como determina la legislación.

La tasa de población penitenciaria en tercer grado refleja este aumento entre los años 2004 a 2011. Así como el leve descenso en el porcentaje de penadas y penados clasificados en tercer grado desde 2011 hasta la actualidad.

Gráfico 11. Clasificaciones en tercer grado desde 1998 hasta 2008



Fuente: Elaboración propia, a partir de Informe General de Instituciones penitenciarias (1998-2018)

La actual dirección penitenciaria en España (A.G.E.) ha manifestado su intención de darle un nuevo impulso mediante medidas concretas, al régimen abierto como una fase crucial de la condena, atendiendo a la reinserción social de penados y penadas:

- Potenciando la clasificación inicial en tercer grado
- Ampliando las fórmulas de cumplimiento contempladas en LOGP, especialmente en lo que concierne a los sistemas de control telemático.
- Desarrollando programas de intervención en medio abierto. La imagen de los que han sido impulsados durante la última década en el caso de las Penas y Medidas Alternativas. En estos programas ya participan en personas condenadas a penas privativas de libertad y personas condenadas a medidas alternativas.
- Contando con la colaboración de las entidades del tercer sector y las administraciones locales y autonómicas en el objetivo de la reinserción de las personas presas.

El tiempo de cumplimiento en tercer grado también es importante. Una clasificación en tercer grado con tiempo suficiente de condena por cumplir permitiría mantener la intervención en contacto con la comunidad durante más tiempo. En las entrevistas realizadas se identificaban los tiempos de cumplimiento en régimen abierto como demasiado reducidos para una intervención como mejor desarrollo.

Tabla 10. Estancia en tercer grado (en meses) de hombres y mujeres en el 2018

	MUJERES	HOMBRES	MEDIA
Estancia mínima	3 meses	2,5 meses	3 meses
Estancia máxima	23 meses	33 meses	28 meses
Estancia media	9 meses	10,5 meses	10 meses

Fuente: Cantos, R. *Salto a la libertad: aportes para impulsar los procesos de inclusión social desde los CIS españoles*. Madrid 2020. Fundación Atenea

Los Centros de Inserción Social se convierten en los espacios en los que se desarrolla un tratamiento de mayor intensidad incorporando a la propia comunidad. Se trata, como dice el reglamento de “*Potenciar todas las capacidades orientadas a la reinserción social*” recogiendo el testigo del tratamiento iniciado en régimen ordinario para aquellas personas que progresan de grado. Aunque no en todos los casos esto implica “residencia” en el CIS. Es cada vez mayor el número de personas que cumplen en domicilio con control telemático.

Esta circunstancia motiva que la presencia en el CIS sea variable, dependiendo de los objetivos marcados en el Programa Individualizado de tratamiento (PIT) en el marco de una intervención individualizada. Así hay personas que acceden a un régimen abierto muy restrictivo con estas salidas, mientras que, en el otro extremo, nos encontramos con personas que apenas pasan tiempo en el centro. La implantación en los últimos años de medios telemáticos de control permite que una parte de los y las penados pueda residir en su entorno familiar, laboral o social con la obligación de continuar con el programa de tratamiento y la presencia en su domicilio de al menos 8 horas diarias.

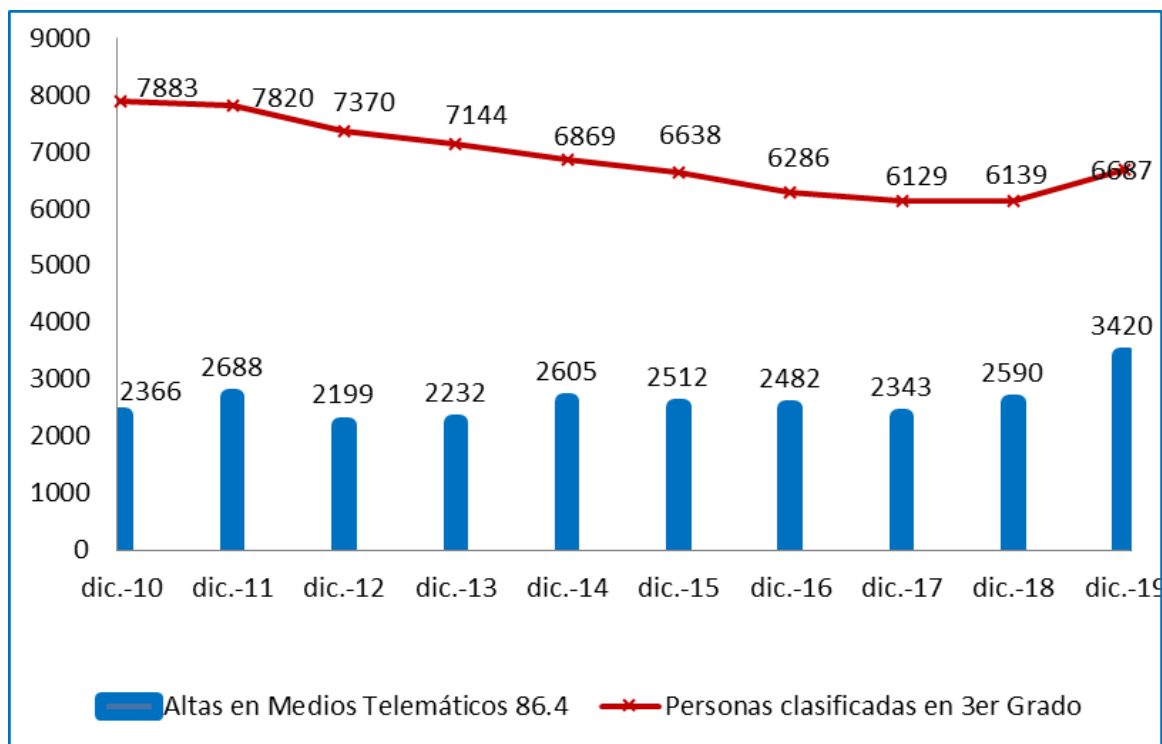
Tabla 11. Evolución de la instalación de medios telemáticos

Histórico anual	A 31-DIC-2010	A 31-DIC-2011	A 31-DIC-2012	A 31-DIC-2013	A 31-DIC-2014	A 31-DIC-2015	A 31-DIC-2016	A 31-DIC-2017	A 31-DIC-2018
Altas de MT (86.4 T) en el año	2.366	2.688	2.199	2.232	2.605	2.512	2.482	2.343	2.590
Bajas en el año	2.221	2.753	2.433	2.301	2.493	2.525	2.532	2.326	2.385
Telemáticos activos (instalados)	2.057	1.992	1.758	1.689	1.801	1.788	1.738	1.755	1.960
Total internos en el programa	11.002	13.690	15.889	18.121	20.726	23.238	25.722	28.065	30.655
Total bajas acumuladas	8.945	11.698	14.131	16.432	18.925	21.450	23.984	26.310	28.695

Fuente: Informe General de Instituciones penitenciarias 2018

Esta situación implica una mayor presencia de profesionales realizando su labor en el exterior de los centros, lo que requiere un mayor número de personal de acompañamiento en el tratamiento. La supervisión efectiva de los internos e internas en los ámbitos en los que se desarrollará su vida en libertad: empleo, familia, contexto social conlleva un seguimiento que se realiza fuera de los Centros.

Gráfico 12. Altas de medios telemáticos en 86.4 en relación con la población clasificada en 3er grado 2010-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe General de Instituciones penitenciarias 2019

La mayor parte de las personas accede al tercer grado desde el régimen ordinario. Por este motivo el número total de penadas y penados en régimen abierto va a ser determinado por las propuestas de clasificación en tercer grado que se hagan desde los Centros Ordinarios. Esta decisión se toma, como ya hemos visto, previo estudio de cada caso individualmente por parte de la Junta de Tratamiento.

El desarrollo de programas de tratamiento en el medio abierto.

Los programas de tratamiento suponen un avance en esta nueva concepción del medio abierto que se ha ido instalando en la última década. Para ello la institución, atendiendo al carácter comunitario del cumplimiento en esta fase se apoya en la red comunitaria, tanto la que se articula de las diferentes instituciones, locales y autonómicas, como de las entidades del tercer sector.

Estos programas tienen una duración y temporalidad muy variada, pueden ir desde los seis meses hasta los dos años. La duración de los programas se define en base a la necesidad de generar cambios profundos en la forma de pensar, sentir y actuar de las personas, y es necesario dar tiempo para que estos cambios se interioricen. La duración de la estancia en tercer grado, por lo tanto, es determinante en la capacidad de desarrollar el tratamiento por parte de la institución y entidades colaboradoras. En este sentido el acceso a medio abierto con tiempo de condena restante suficiente va a permitir una mayor progresión en el tratamiento. La llegada a tercer grado para ir progresando.

El desarrollo de programas por parte de penadas y penados es siempre de carácter voluntario. Estos programas reducen la reincidencia, como atestiguan las evaluaciones realizadas por la propia Subdirección General de Medio Abierto y Medidas y Penas Alternativas.

Existen diferentes programas atendiendo a la etiología delictiva (violencia de género, agresiones sexuales, delitos económicos.) o a las necesidades identificadas en el PIT (empleo, formación...)

Para el desarrollo de los diferentes programas la institución cuenta con los recursos comunitarios disponibles, de este modo se refuerza el contacto de las personas con el medio social en el que desarrollan sus vidas, una prioridad establecida para esta fase de la condena. Al dinamizarse los programas por parte de personal ajeno a la institución penitenciaria se aporta una visión “diferente” a la intervención. El personal ajeno a la institución enriquece, la relación con el penado es diferente y la intervención recae en muchos casos en profesionales con gran experiencia en procesos de inserción social.

Por otra parte, ante el déficit de personal tratamental en medio abierto, la incorporación de las entidades del tercer Sector redundará en una mayor oferta de programas, una oferta que no sería posible contando exclusivamente con el personal penitenciario. Los programas gestionados por entidades del Tercer Sector suponen también una

oportunidad de dar a conocer a la población penitenciaria los servicios que se ofrecen, servicios que podrán ser de utilidad una vez se encuentran en libertad.

Muchos de los programas se realizan así físicamente fuera de los Centros. Para ello las personas que los cumplen se desplazan a diferentes sedes desde sus domicilios (en el caso de tener control telemático) o desde el propio Centro. Pero también hay programas que se desarrollan en el propio Centro.

Las personas se hacen conscientes de que su proceso de inserción se produce en su contexto social, al contrario de lo que sucede en un régimen cerrado. Por otra parte, la intervención se intensifica, por la propia filosofía del medio abierto y por la cercanía del momento de la libertad.

Para un acercamiento a la tipología de programas desarrollados en medio abierto se puede consultar en la web de Instituciones Penitenciarias¹⁵ y la Investigación realizada por Raquel Cantos “Salto a la libertad: aportes para impulsar los procesos de inclusión social desde los CIS españoles.” (Cantos, 2020).

La respuesta del medio abierto español a la situación extraordinaria consecuencia del Covid-19

Con motivo de las medidas sanitarias que se han impuesto a raíz de la pandemia mundial por Covid19 se han producido cambios en el medio abierto español (A.G.E.). Una primera medida, dirigida a limitar los contactos y evitar los desplazamientos desde y al Centro supuso la implantación de medios telemáticos a una parte importante de la población (70-85%, sin referencia oficial) que se encontraba en los CIS. Así mismo se articularon seguimientos telefónicos para suplir los contactos presenciales que se venían realizando con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Esta medida se produce en el marco de un especial interés por el aumento de personas con este tipo de control, con una larga trayectoria en el sistema penitenciario español, desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Esta circunstancia ha servido de laboratorio para evaluar la implantación de control telemático a personas para las que todavía no se había contemplado, siendo los resultados satisfactorios, según manifiestan las personas entrevistadas para esta investigación. La impresión general es que no ha habido más incumplimiento ni más comisión de actos delictivos entre las personas que modificaban su modalidad de cumplimiento al art. 86.4 con medios telemáticos. Habrá que esperar a los informes que

¹⁵ <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/el-medio-abierto/programas-en-medio-abierto>

confirman esta realidad, pero podemos suponer que esta respuesta positiva a la masiva implantación de medios telemáticos va a suponer un impulso de esta modalidad de cumplimiento.

La posibilidad de pernocta en el propio domicilio, en lugar de en el CIS, con medios telemáticos de control facilita el programa de intervención al estar la persona inserta en su contexto habitual de vida, asumiendo responsabilidades y realizando actividades que favorezcan su incorporación social. En este sentido es necesario garantizar, como ya se ha señalado, un adecuado seguimiento de los procesos para lo que es necesario contar con suficiente personal para ello.

Por otra parte, la impartición de los talleres por medios telemáticos una vez superado el estado de alarma; y como medida para cumplir con las restricciones de movilidad derivadas de las medidas sanitarias tomadas en todo el territorio nacional, ha sido valorada igualmente como positiva. No se han identificado diferencias sustanciales respecto a la situación previa (abandonos del taller). En el caso de los programas de mayor duración, no se contemplan medidas dirigidas a limitar la presencialidad por la necesidad de generar un clima de confianza con el equipo terapéutico.

Cuadro resumen del modelo de medio abierto en los países europeos seleccionados

El siguiente cuadro es un resumen de los datos sobre medio abierto en los países seleccionados. El cuadro resume los puntos que han sido identificados como más relevantes de cara a la comparativa.

Tabla 13. Resumen de las características principales de los sistemas de medio abierto analizados.

	España	Finlandia	Noruega	Reino Unido (Inglaterra y Gales)	Polonia	Italia
Filosofía/objetivo	Incorporación progresiva al medio social	El principio de normalidad	El Principio de normalidad y el Modelo de importación (Import Model)	La reinserción social	El principio de progresividad y la reinserción social	Participación en actividades laborales, educativas o útiles para la reinserción social
Nº personas	8047	984	128	6118	1806	1063
% medio abierto sobre el total	17%	33,8%	3%	7,4%	3%	1,7%
Nº de centros	13 CIS, 21 Centros Dependientes y 17 Secciones abiertas	11 Prisiones abiertas	7 Casas transicionales (Halfway houses)	12 Prisiones abiertas (open prisons)	-	-
Tipología de centros	Centros de Inserción Social	Prisiones abiertas	Casas Transicionales	Prisiones abiertas	Prisiones semiabiertas y abiertas	Institutos
Clasificación personas recluidas	1er Grado 2do Grado 3er Grado	Condición abierta o cerrada	Alta seguridad Baja seguridad	Categoría A, B, C y D	Categoría Cerrada, Semiabierta, Abierta	-
Posibilidad cumplimiento inicial	Si	Si	Si	Si	-	Si
Actividades	Trabajo Estudios Tratamientos	Trabajo Estudios Tratamientos	Trabajo Estudios Tratamientos	Trabajo Estudios Tratamientos	Trabajo Estudios Tratamientos	Trabajo Estudios Tratamientos

Fuente: Realización propia en base a la comparativa realizada

Análisis de la incorporación de la perspectiva de género

La perspectiva de género o perspectiva feminista es necesaria porque normalmente los análisis han dejado fuera las situaciones, diferencias y especificidades de las mujeres, al prestar atención exclusivamente al mundo de los hombres, lo que se conoce como androcentrismo. El hombre como la medida universal de todo. La cárcel y los sistemas de cumplimiento de condenas no se diferencian en este sentido de otros ámbitos.

Todo aquello que tiene que ver con las prisiones es un mundo especialmente masculinizado, en el que la gran mayoría de las personas que cumplen condena son hombres, que suponen alrededor del 90% de la población penitenciaria en los países analizados. Este hecho es especialmente relevante en lo que respecta a la conformación de los espacios, el diseño de estos, los programas de tratamiento y de formación profesional han estado diseñados y desarrollados pensando en los hombres.

En referencia al marco legal penitenciario, se puede señalar que es igualitarista en lo que a género se refiere. Existe diferenciación en cuanto a la separación de sexos en el internamiento, así como en situaciones especiales, como puede ser la maternidad (Ministerio del Interior. 2008).

Sin embargo, en la práctica, sí que se observa la existencia de diferencias penitenciarias que vienen dadas por el no reconocimiento o por el desconocimiento de la diferencia. Dichas diferencias se producen en distintos momentos del proceso, desde las condiciones de entrada al sistema, pasando por las condiciones de estancia y hasta el momento de la salida de este (Ministerio del Interior. 2008).

Las diferencias entre mujeres y hombres comienzan desde el inicio, que se aprecia en el momento de la comisión del hecho delictivo, la forma en la que se configura a la mujer que ha cometido un delito es distinta a la forma en la que se configura al hombre. El hombre que ha delinquido es un sujeto que, voluntariamente, ha decidido realizar una acción delictiva, y únicamente rompe con la norma legal. Sin embargo, las mujeres que cometen un delito,

además de con la norma legal, rompen con la norma moral y social, así como con los roles. Existe, por lo tanto, una situación de partida diferente.

Se detecta, además una falta de implementación de programas específicos destinados a las mujeres, en los cuales se puedan atender sus necesidades y demandas, así como hacerlas partícipes de estos (Ministerio del Interior. 2008).

A pesar de que ha habido intentos como el *Convenio de colaboración entre el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior) para impulsar acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario en los años 2017 y 2018* o el *Convenio Marco de Colaboración suscrito el 23 de junio de 1992 para llevar a cabo actividades dirigidas a fomentar la promoción y el desarrollo de mujeres reclusas*. Como veremos en los siguientes apartados los intentos todavía no están siendo todo lo efectivos que cabría esperar en el ámbito penitenciario.

Pero veamos cómo se ha realizado un análisis de género de los regímenes de medio abierto.

Herramientas metodológicas claves análisis de la incorporación de la perspectiva de género

El análisis del grado de incorporación de la perspectiva de género pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Mostrar las principales diferencias y especificidades que existen entre hombres y mujeres en medio abierto
- Explicitar las principales consecuencias que estas diferencias tienen y las desigualdades que generan para ambos sexos
- Proporcionar una explicación social de estas diferencias y desigualdades desde la perspectiva de género

Para alcanzar estos objetivos, que permitirán comprobar la posible incorporación de la perspectiva de género en las distintas tipologías de sistemas analizados en este estudio, así como el grado de incorporación de esta, se ha procedido al empleo de diferentes metodologías:

Análisis cuantitativo de los datos disponibles de medio abierto. Por medio del estudio de diferentes datos desagregados por sexo, todos ellos referentes al uso y disponibilidad de medios, estructuras, etc. de medio abierto en los países analizados.

Análisis cualitativo del discurso. A través del análisis de los documentos de referencia seleccionados para su estudio en cada país elegido.

Búsqueda de palabra claves. Mediante la búsqueda de palabras concretas, analizando el número de veces que son mencionadas y el contexto.

Análisis cuantitativo de los datos disponibles de medio abierto

Tras la recogida de datos cuantitativos en relación con el medio abierto, se ha hecho un análisis en el que poder detectar la posible existencia de perspectiva de género, así como la existencia de desigualdades entre mujeres y hombres en el uso de este sistema en los distintos países analizados.

En este caso, los datos de los distintos países arrojan resultados muy dispares. Desde algunos países es lo que resulta muy complicado cuando no imposible encontrar datos desagregados.

Y los datos desagregados conforman el primer escalón o paso para comenzar a hablar de género. Tener datos desagregados permitiría, para comenzar, hacerse una idea del número de mujeres y de la situación en la que se encuentran, el grado o la clasificación, etc.

Hay países como España, Finlandia o Noruega en los que si se desagregan los datos en función del sexo. Italia por ejemplo sí que desagrega los datos entre hombres y mujeres en la población penitenciaria que cumple condena en el régimen ordinario, pero no lo hace con las personas que cumplen condena en semilibertad. En cuanto a Polonia y Reino Unido, no se han podido encontrar datos desagregados de personas cumpliendo condena en régimen de semilibertad.

Análisis cualitativo del discurso

A través del análisis cualitativo del discurso se pretende detectar si se encuentran presentes en la normativa y documentación analizada, aspectos básicos que aseguren la incorporación de la perspectiva de género, así como la existencia de un compromiso real por la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Se ha procedido a la selección de varias palabras claves, la aparición de las cuales en la documentación analizada se ha considerado que podrían actuar como indicador de la incorporación de la perspectiva de género.

Además de contabilizar el número de veces que se mencionan las palabras elegidas, también se tendrá en cuenta el contexto en el que se presentan las mismas.

Las palabras seleccionadas que se han establecido como palabras clave han sido “sexo”, “mujer”, “género” y “femenino”.

Por supuesto estas palabras al buscarlas en las diferentes leyes, reglamentos, etc. dejan ver en la mayoría de los casos la importancia que se da a la separación física de los hombres de las mujeres en prisiones diferentes o en su defecto en secciones apartadas. Aunque esto suele responder más bien a una voluntad de mantener la paz y la seguridad en los establecimientos penitenciarios. Una paz que es vista en peligro por las mujeres y sus relaciones con los hombres. O el “efecto” que tienen las mujeres en los hombres. Esto desde el punto de vista de la reinserción y la normalización es contraproducente, porque en el mundo fuera de la prisión los hombres y las mujeres no están segregadas.

Efectivamente, el reconocimiento de esas diferencias entre hombres y mujeres y su relación y afectación vital con el encarcelamiento debería conducir necesariamente a políticas y regulaciones basadas en esas diferencias. Esto no se produce en ni se traduce en los reglamentos de los países analizados. Tan solo se nombra a las mujeres normalmente para decir que cumplen sus penas en prisiones separadas de las de los hombres.

Otros elementos que suelen aparecer asociados a la palabra mujer es el concepto madre. Las madres o las mujeres embarazadas si son tenidas en cuenta en la práctica totalidad de los países analizados. Esto, a priori, parecería como un avance porque efectivamente tienen en cuenta una especificidad de las mujeres. Pero en realidad esto ahonda o incide en los roles socialmente asignados en función del género, el más tenido en cuenta es el de la maternidad. Casi todos los países tienen en sus reglamentos estipulado el cumplimiento de las condenas de las madres, normalmente con hijos menores de 3 años. No tienen nada que ver con una visión de género sino más bien hace patente una visión paternalista y machista que tiene en cuenta el “bienestar y las necesidades” de los hijos e hijas, más que la situación de las madres y de las mujeres.

En Italia el artículo 50, punto 7 dice lo siguiente. Si la admisión a la semi-liberación se refiere a una reclusa madre de un niño menor de tres años, tiene derecho a utilizar la casa para la semi-liberación a que se refiere el último párrafo del art. 92 del decreto del Presidente de la República de 29 de abril de 1976, n. 431 "(4). Si la admisión a la semi-libertad se refiere una

madre presa con un niño menor de tres años, tiene derecho a ser asignada a una de las secciones autónomas previstas en el artículo 48, párrafo cuarto. Pero esto ocurre en España, en Polonia y en Reino Unido. Es cierto que en las documentaciones de los países nórdicos no se han observado referencia al cumplimiento de las mujeres que son madres.

Otras palabras como género ni siquiera aparecen en la mayoría de los documentos y leyes consultadas para los diferentes países. En el *Ordenamiento* penitenciario italiano en su actualización de 2017 aparece la palabra género, pero ligada a la identidad, lo cual es sin duda un avance importante, pero muy insuficiente desde el punto de vista de la igualdad entre hombres y mujeres.

Ejemplos de cómo hablar de mujeres no implica tener en cuenta la perspectiva de género.

El medio abierto español tiene una peculiaridad que puede ser catalogada como machismo institucional, es decir que las propias reglas establecidas desde la institución discriminatorias. Si prestamos atención al artículo 82 del reglamento penitenciario, en concreto el apartado segundo dice lo siguiente:

“2. A los efectos del apartado anterior, en el caso de mujeres penadas clasificadas en tercer grado, cuando se acredite que existe imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, pero conste, previo informe de los servicios sociales correspondientes, que va a desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar, se considerarán estas labores como trabajo en el exterior”.

En este caso es discriminatorio porque excluye a los hombres de la obtención de permisos de salida al exterior en el tercer grado para realizar trabajo doméstico. Sin embargo sí que lo considera en el caso de las mujeres. Esto es discriminatorio por el hecho de que considera el trabajo doméstico como algo exclusivo de las mujeres. Aunque conviene resaltar a su vez algo positivo de este artículo y es que equipara el trabajo doméstico con un trabajo remunerado. Es decir, es discriminatorio en ambos casos para los hombres porque no les reconoce la posibilidad de cumplir en tercer grado para ejercer cuidados y para las mujeres porque le da un carácter esencialista al rol tradicional de cuidadora, lo cual le proporciona “privilegios” de acceso al tercer grado.

En el Reino Unido las mujeres tienen un sistema de clasificación igual que el de los hombres, sin embargo este no se basa en la asignación de letras a la peligrosidad. Únicamente coinciden la categoría con mayor peligrosidad, la A. el resto de las categorías se dominan de diferente manera. No se ha conseguido obtener una explicación al respecto.

Buenas Prácticas

El “**Protocolo de ingreso directo en medio abierto**” (I-6/2020) se ha incluido en este apartado de buenas prácticas porque se considera una decisión acertada e innovadora en el ámbito penitenciario de medio abierto en España (A.G.E.). Que además puede ser útil y positivo para las personas que cumplen condena. Este protocolo supone un avance en el posicionamiento a favor del régimen abierto en el sistema penitenciario español. Además, una ventaja muy clara es que aquellas personas que sean condenadas, pero estén trabajando no pierdan el empleo por tener que esperar un tiempo en régimen ordinario hasta poder ser clasificadas en tercer grado. De esta manera podrán seguir trabajando y mantener su trabajo.

Las variables y circunstancias que favorecen esta clasificación inicial en tercer grado son las siguientes:

- Presentación voluntaria.
- Condena no superior a 5 años.
- Primariedad delictiva/penitenciaria, no computándose a estos efectos ingresos anteriores como preventivo por la misma causa.
- Satisfacción de la responsabilidad civil, declaración de insolvencia o compromiso de satisfacción de esta de acuerdo con su capacidad económica.
- Antigüedad del delito superior a tres años y correcta adaptación social desde su comisión hasta el ingreso en prisión.
- Actividad laboral en el momento de la presentación o existencia de un proyecto vital acorde a sus circunstancias personales que le permita subvenir a sus necesidades. También se valorarán otras actividades, tales como educativas, voluntariado, etc., que puedan ser realizadas por la persona condenada durante el cumplimiento en tercer grado.
- Red de apoyo familiar y social bien integrada en condiciones favorables que permitan el aval propio o auto acogida.

- En el caso de presentar adicciones relacionadas con la actividad delictiva, que se halle en tratamiento, en disposición de realizarlo o lo haya superado favorablemente. Con independencia de la posibilidad de realizar programa específico, de deshabituación u otros, en el contexto del régimen abierto una vez se produce la clasificación.

El **Integrated Case Management** (ICM) es un modelo de acompañamiento durante toda la condena que se está implantando en varios sistemas europeos.

Ante la percepción, por parte de las personas entrevistadas, de las dificultades de dotar de continuidad al PIT, especialmente en la transición desde el régimen ordinario al medio abierto esta experiencia puede ofrecer una metodología sistemática que reduzca estas interrupciones en el PIT ya que se implementa durante toda la condena, independientemente del grado de clasificación. La entrevista inicial se produce en el momento de ingreso en prisión.

El seguimiento integrado de caso es un proceso en donde la administración penitenciaria trabaja de forma conjunta con otros agentes para ofrecer ayuda y soporte durante el cumplimiento de toda la condena. Los y las penadas identifican en qué áreas de sus vidas necesitan producir cambios de cara a la vida en libertad y para cuáles de ellas van a necesitar soporte. Así pueden solicitar o recibir apoyo en aspectos como: adicciones, formación básica, vivienda, competencias relacionales, enfermedad mental, episodios de violencia, orientación sociolaboral, el apoyo está orientado a reducir la reincidencia garantizando la identificación de riesgos y el establecimiento de un plan coordinado y secuenciado para la reducción de los mismos. Este enfoque reúne en torno a la persona condenada al personal interno penitenciario, al personal externo colaborador y, si se valora, a la familia para apoyar al recluso en este proceso.

ICM dota de continuidad y coherencia al proceso e implica a la sociedad en su conjunto mediante la figura de “agentes comunitarios”. Este acompañamiento en todo el itinerario facilita de cara a la persona visualizar la continuidad de su progresión. Integrated Case Management del Scottish Prison Service (SPS)

Programas que incorporan la participación de diferentes agentes ajenos a la institución penitenciaria “agentes sociales de socialización” esta metodología necesita de tiempos suficientes, si los periodos de cumplimiento en tercer grado se amplían, debido a una clasificación temprana en tercer grado existen más posibilidades de incorporar el Case Management.

Por otra parte, recabar la colaboración de la sociedad en general para esta labor supone la reducción del estigma y la implicación social con la reinserción social de las personas

infractoras. Un ejemplo de la implicación del tejido social en la reincorporación de personas presas es el programa **Círculos**, una experiencia canadiense que ya se está desarrollando en diferentes países europeos, incluida España y que se dirige a internos condenados por delitos de agresión sexual.

El **Programa Círculos**, se implanta en todo el territorio español dependiente de la Administración General del Estado, tras la experiencia en varios países europeos y en Cataluña. El programa implica la participación de voluntariado formado específicamente en esta metodología comunitaria y ha sido identificada como buena práctica en Europa. Desde Círculos se ofrece soporte al tratamiento, prevención de riesgos y ayuda en el proceso de reincorporación social. El programa consiste en formar una red comunitaria en forma de círculos concéntricos alrededor de un delincuente sexual en el tramo final de la condena. Su finalidad es insertar en la comunidad al individuo, ayudando a que éste aprenda a generar lazos sociales positivos. Uno de los papeles más importantes en la tarea, es el del voluntariado que se implica en este proceso con la persona condenada.

Los **Talleres de justicia restaurativa** se han ido implantando tanto en Medidas Alternativas como en régimen abierto y ordinario. Incorpora la asunción de la responsabilidad por parte de la persona, y facilita encuentros con las víctimas directas o indirectas en los casos en los que esto es posible. La implantación se ha realizado con la colaboración de entidades especializadas. Ya se han producido varios encuentros restaurativos con víctimas directas. Para los talleres se han desarrollado materiales “Taller de diálogos restaurativos” y “Encuentros restaurativos penitenciarios”. Se valora la necesidad de incluirlos de forma transversal, en una fase final, incorporados en todos los programas que se proponen para determinadas tipologías delictivas.

Las **tecnologías** han supuesto un intenso avance en las medidas de cumplimiento en medio abierto en el marco de lo que ya contempla la normativa vigente. Más allá del impulso de los medios telemáticos de control, un art. 86.4 contenido más individualizado y mayor presencia en el sistema penitenciario debe acompañarse con un aumento de las posibilidades que ofrecen las TIC en el seguimiento y apoyo de estas personas. La impartición online de programas es algo que ya se está haciendo, favorece la accesibilidad, se adapta las necesidades de cada persona (horarios), reduce los desplazamientos.

Aumentar el porcentaje de población penitenciaria en tercer grado.

Aunque es una opción que ya contemplaba la Ley General penitenciaria de 1979, se espera que sea determinante la reciente Instrucción 6/2020 para aumentar el número de personas condenadas que se encuentran cumpliendo en medio abierto. Por una parte, se evita que las personas sufran desarraigo social derivado de la pérdida total de libertad o que los tiempos

necesarios para la clasificación supongan cumplimientos íntegros en el caso de pequeñas condenas.

Es necesario realizar un esfuerzo en cuanto a las progresiones de grado de aquellas personas que se encuentran cumpliendo condena en centros ordinarios, incorporando la visión global de la condena en términos de progresividad. Dotar de mayor tiempo de condena en régimen abierto garantiza una mayor eficiencia del tratamiento y puede las tasas de reincidencia si se acompaña de una ampliación de la oferta de programas de tratamiento y una mayor dotación de recursos humanos.

Las **Casas de transición (Halfway Houses)** al estilo de Noruega en Lituania es otro modelo de cumplimiento que se puede “importar”. Si bien, en España existen recursos similares como, por ejemplo, las unidades dependientes definidas en el artículo 165 del reglamento penitenciario (RD 190/1996, de 9 de febrero).

Los centros de acogida para la transición fueron diseñados para recibir a personas que “se hayan dado cuenta del daño causado por sus delitos y estén listas para trabajar, estudiar y volver a la sociedad”. Cada centro de transición tendría capacidad para 20 internos y emplearía a cuatro trabajadores sociales, así como personal de seguridad y supervisión. Otra persona se encargaría del mantenimiento y las operaciones.

El subdirector de la Penitenciaría de Vilnius Česlovas Jocius decía al respecto: “*Creemos firmemente que el sistema noruego, que ha sido la práctica en su país durante muchos años, también funcionará en nuestro país. Que sea para un grupo pequeño, pero definitivamente habrá convictos en quienes confiamos y que cumplan con nuestras expectativas*”. El proyecto para la casa de reinserción o transición está estimado en un coste de más de 5 millones de litas (1,45 millones de euros).

Este tipo de centros para el cumplimiento del tercer grado pueden ser de utilidad en algunos casos y se podría plantear la realización de algún programa piloto en colaboración con entidades del tercer sector en España.

Se valora como prioritario acceder y compartir experiencias interesantes a nivel europeo sobre el desarrollo de la práctica penitenciaria en medio abierto. Existen espacios en torno a la ejecución de Medidas alternativas a la prisión, pero no es así en el caso del medio abierto. Proporcionar al personal técnico la oportunidad de conocer de primera mano otros modelos de trabajo, así como difundir la experiencia española en la implementación de medidas para el desarrollo de la intervención en esta fase de la condena puede ser muy enriquecedor.

Conclusiones y reflexiones finales



La investigación consta de dos apartados principales. El primer apartado hace un recorrido general por los sistemas penitenciarios europeos. Además, se establecen una serie de indicadores o de factores que hacen que un sistema penitenciario sea más progresivo y otros más punitivos.

De esta forma, se ha realizado una clasificación en tres tipologías y se han escogido 6 países, dos por cada modelo establecido. Para su análisis individualizado por cada una de las tipologías establecidas son:

- Orientado a la reinserción: Noruega y Finlandia.
- De tensión entre la reinserción y la punición: España e Italia.
- Orientado a la punición: Reino Unido y Polonia.

Algunos de estos indicadores son por ejemplo la duración promedio del encarcelamiento, medido en meses. España, Italia y Reino Unido son los países con mayores promedios, mientras que Polonia, Finlandia y Noruega son los países con menores promedios.

Otro indicador relevante es la duración máxima de la condena en cada país. En este caso el país que mayor duración de condena efectiva es Reino Unido con 30 años, seguido de Polonia con 25 años y de Italia con 24. La condena máxima en Noruega es de 21 años y en España de 20 años, sin tener en cuenta aquellos casos en los que se aplica la condena permanente revisable. En último lugar se encuentra Finlandia, que tiene una condena máxima de 15 años.

Por ejemplo, el indicador de la tasa de encarcelamiento resulta muy relevante para el establecimiento de la tipología. Porque cuantas más personas encarceladas por cada 100.000 habitantes tienes más se castigan con penas de prisión delitos menores. Delitos que en otros países reciben otro tipo de condenas que no necesariamente conllevan privación de libertad. En este caso Polonia es el país con una tasa más elevada de 195 personas por cada 100.000 habitantes. Seguida del Reino Unido (135), de España (124) y de Italia (96). Y muy alejadas está Noruega con 60 personas por cada 100.000 y Finlandia con 53. Sin duda este factor resulta clave en conjunción a los otros ejemplos expuestos y otros tenidos en cuenta para establecer dicha tipología.

Por supuesto la tipología no es definitiva, ni pretende serlo. Simplemente se ha definido en base a unos elementos comparables en los distintos países y el resultado de dicha comparación ha sido la expuesta. Probablemente con la elección de otros indicadores se hubiese obtenido otro resultado tipológico diferente al de esta investigación.

En un segundo apartado se han presentado las características de los regímenes de medio abierto en los distintos países seleccionados para poder establecer dicha comparativa. En la

página 68 hay un cuadro que resume las principales características de los diferentes medios abiertos.

Una conclusión a la que se ha llegado tras el análisis de la documentación de los países es que a menor progresividad mayor detalle y extensión de la normativa referente al cumplimiento en régimen abierto.

La filosofía general del medio abierto en todos los países analizados es la de facilitar la transición entre el medio cerrado y la libertad. Conformándose en una preparación progresiva hacia vida en libertad en el medio social. Cuyo objetivo último es la reinserción social exitosa, es decir, conseguir que las personas que salen de prisión no reincidan y vuelvan a prisión. Si bien es verdad que en cada país hay matices en la filosofía detrás del sistema penitenciario en general y del medio abierto en particular. En concreto es importante señalar la concepción escandinava, basada en el principio de normalidad. Este principio consiste en que el periodo de estancia en prisión suponga la menor institucionalización posible para la persona, y que la vida en el interior se parezca en todo lo posible a la vida fuera de la prisión.

Un elemento importante de comparación es el porcentaje de personas recluidas cumpliendo condena en el medio abierto en cada uno de los países. Finlandia con un 34% del total es el país que más personas tiene en régimen de medio abierto. Le sigue España (A.G.E.) con un 17%, un porcentaje bastante elevado en comparación al resto de países. Por detrás de España se encuentra Reino Unido (7,4%), Noruega y Polonia con un 3% cada uno. Y en último lugar se encuentra Italia con 1,7% del total.

El 3% de personas en Noruega que cumple condena en lo que denominan casas de transición (Halfway Houses), las cuales son muy parecidas a un colegio mayor. Un sistema que ha sido copiado en países como Lituania (ver el ejemplo en el apartado de buenas prácticas)

Los bajos porcentajes de Noruega e Italia de personas cumpliendo en medio abierto llaman mucha atención, sobre todo teniendo en cuenta que ambos son considerados como países más orientados a la reinserción y menos punitivos, sobre todo Noruega. Esto se explica porque el sistema noruego al completo es progresivo y poco punitivo. El ejemplo principal se encuentra en la Prisión de Halden. Una prisión de máxima seguridad nada convencional en la forma del cumplimiento de condena en el mundo. Y que es el ejemplo más estudiado y que más visitas de otras delegaciones de instituciones penitenciarias recibe. Otro elemento del sistema noruego que tiene a otro 30% de las personas recluidas en prisiones de baja seguridad u *open prisons*. El bajo porcentaje de Italia quizá se puede explicar por la posibilidad de cumplir la condena bajo la supervisión de los servicios sociales, sobre todo las personas con condenas cortas. Esta posibilidad de supervisión por parte de los servicios sociales no se ha encontrado en ningún otro sistema analizado.

La clasificación de las personas presas es otro elemento interesante en la comparativa. España y Reino Unido tienen sistemas de clasificación bastante parecidos. España los clasifica en función de 3 grados, en el que el tercero es el que se supone que conlleva el cumplimiento en medio abierto. Y Reino Unido clasifica a sus presos con letras en vez de con grados. Siendo la letra D, la categoría de cumplimiento en medio abierto o semilibertad. El resto de los países analizados, Polonia, Italia, Finlandia y Noruega no clasifican a las personas presas en manera gradual, bien sea en grados o con letras. Sino que la clasificación viene determinada en función del tipo de prisión en el que se cumple condena. Ya sea cerrada, abierta, semiabierta, casas transicionales.

Los motivos que permiten salir al medio abierto en los diferentes países analizados son bastante parecidos entre sí. Generalmente el trabajo, los estudios, son los más habituales. También es habitual poder salir para realizar o recibir algún tipo de tratamiento, como por ejemplo para las adicciones y los consumos de sustancias. Un elemento distintivo de los países nórdicos es que el autoempleo puede ser un motivo válido para poder salir de la prisión. Además, también los tratamientos médicos se realizan en los servicios “normales” a los que acude toda la población. Esto por ejemplo también ocurre en el caso del medio abierto en España.

El cumplimiento en el régimen de medio abierto desde el primer momento de la condena es un elemento que se da en todos los países analizados menos en Polonia. Aunque no podemos afirmarlo al 100% debido a las dificultades idiomáticas encontradas en la comparación de este país.

Un elemento diferenciador del sistema italiano es que la decisión del paso a la semilibertad la toma una figura similar al juez de vigilancia penitenciaria español a petición de la persona penada. Mientras que en España (A.G.E.) esta decisión es aprobada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a propuesta de la junta de tratamiento. En caso de ser denegada la progresión de grado cabe recurso al Juez de Vigilancia. En ambos casos la petición se realiza por parte de las personas presas.

Conviene señalar que la pandemia mundial ha acelerado ciertos procesos que venían queriendo abrirse camino en el tercer grado español. Sobre todo, la clasificación inicial en tercer grado y el cumplimiento de la pena en la residencia habitual de la persona penada con control telemático.

La clasificación inicial en tercer grado ha sido potenciada por la Instrucción 6/2020 en la que se establecen las condiciones y tipo de penas elegibles para el cumplimiento inicial.

El aumento de los medios telemáticos ha supuesto una menor presencia de las personas clasificadas en tercer grado en los Centros con la intención de minimizar desplazamientos.

Esta situación abre la posibilidad de reflexionar sobre algunos elementos clave. Por ejemplo, se va a requerir una mayor presencia de profesionales realizando su labor en el exterior de los centros, lo que requiere un mayor número de personal de acompañamiento en el tratamiento. La supervisión efectiva de los internos e internas en los ámbitos en los que se desarrollará su vida en libertad: empleo, familia, contexto social conlleva un seguimiento que se realiza fuera de los Centros.

Estos cambios deberán ir acompañados de un cambio en la mentalidad tanto por parte de profesionales penitenciarios como de las personas que cumplen condena: el tercer grado es parte de la condena y se da continuidad al tratamiento.

A su vez, deberán contar con infraestructuras idóneas para el medio abierto y con un equipo profesional específico a priori favorece la progresión de grado al aportar “seguridad” a los equipos de tratamiento de los centros ordinarios.

La mayor parte de las personas acceden al tercer grado desde el régimen ordinario. Por este motivo el número total de penados y penadas en régimen abierto va a ser determinada por las propuestas de clasificación en tercer grado que se hagan desde los Centros Ordinarios. Esta decisión se toma, previo estudio de cada caso individualmente por parte de la Junta de Tratamiento.

Para implementar cambios de este calado es necesario tener voluntad en la toma de decisiones, y que estos cambios vayan incorporándose en la práctica penitenciaria que se desarrolla en cada uno de los establecimientos. Podemos identificar dos fases en la implantación de nuevas formas de hacer en Instituciones Penitenciarias. Por un lado, el desarrollo de iniciativas que supongan un avance en el tratamiento penitenciario, desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, y por otro, la permeabilización de estas medidas en la práctica de los Equipos y juntas de tratamiento.

Existen dos hitos cronológicos en los que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se ha impulsado esta modalidad de cumplimiento. Entre estos dos periodos el sistema ha sufrido regresiones, fruto de posicionamientos políticos menos “progresivos” en el tratamiento penitenciario. Esta cuestión, como muchas otras es objeto de controversia en base a las políticas que se priorizan desde la Institución Penitenciaria en cada momento. En el periodo 2004-2011 y el actual (desde el 2020).

En lo referente al análisis de género en los sistemas penitenciarios analizados, es bastante negativa en general. Sigue siendo una asignatura pendiente en todos los países analizados. Hay algunos elementos positivos sobre todo en España y en los países nórdicos, pero todavía queda mucho por hacer. Sobre todo, en Polonia, Italia y Reino Unido. También es muy necesario introducir la obligatoriedad de desagregar los datos de la población penitenciaria. Además, es hora de superar los roles tradicionales tanto de hombres como de mujeres. También conviene superar el género en el diseño de los programas y los tratamientos.

Se puede concluir que las políticas de igualdad en el ámbito penitenciario aún precisan de un abordaje integral de la realidad particular y las necesidades de las mujeres encarceladas como sujetos diferenciados, puesto que se detectan discontinuidades y limitaciones en la implementación y seguimiento de las acciones y resultados (Ballesteros Pena, A. y Almeda Samaranch, E. 2015).

Reflexiones sobre el medio abierto español

La mayor fortaleza es la existencia de un soporte legislativo muy completo y que contempla diversas modalidades para facilitar que las personas puedan progresar hacia la libertad. La primera ley de la democracia, la Ley Orgánica General penitenciaria supuso un avance en este sentido y en la actualidad se mantiene con todas sus posibilidades. La legislación vanguardista se enfrenta a la necesaria aplicación en la práctica penitenciaria, esta aplicación ha sufrido momentos de gran desarrollo y otros de menor desarrollo e incluso de regresión. Estamos en un momento en que se está potenciando el medio abierto, con medidas que ya estaban contempladas legalmente y que se han ido desarrollando en un plazo largo de tiempo. Un ejemplo de este impulso es el desarrollo de las posibilidades que permite el artículo 86.4 y la ampliación de condena máxima para clasificación inicial a 5 años (16/2020). Ante esta situación y la previsión de aumento de la población penitenciaria clasificada en tercer grado, al ser el objetivo que se persigue, será necesario reforzar la plantilla de profesionales.

Los programas suponen profundizar en la concepción del medio abierto como un tiempo privilegiado para el tratamiento. Se aprovecha este periodo para acompañar a las personas penadas en la reincorporación en el contexto en el que se va a desarrollar su vida en libertad. Existen multitud de programas a los que internos e internas pueden acogerse desde el cumplimiento en segundo grado, la existencia de estos programas garantiza el desarrollo de competencias prosociales que ayudan en la reinserción. Especialmente reseñable es la existencia de programas que se inician en segundo grado y tienen continuidad: evitan a priori interrupciones en el tratamiento (PAIEM-PUENTE). Los programas de tratamiento son uno de los elementos que caracterizan a la intervención en medio abierto en España. En este sentido la accesibilidad de los programas es fundamental para que cumplan su cometido, estos programas deben poder ofrecerse en todos los CIS.

La percepción social del cumplimiento de las penas influye también en estos posicionamientos, existe una opinión generalizada de que en España las penas son laxas, cuando no es así, y que las condenas privativas de libertad se ven drásticamente reducidas. Es necesario trasladar a la sociedad el carácter reeducativo que las penas tienen en nuestro país y las obligaciones de los y las penadas una vez acceden al tercer grado. El cumplimiento de la pena no es sólo la privación de libertad, las personas que se encuentran cumpliendo condena en medio abierto ven aliviada su restricción de movimiento con un fin concreto: profundizar en el proceso de integración social, y esto es necesario hacerlo en el seno de la propia comunidad, y no en un centro aislado y sin contacto con el contexto social en el que viven las personas penadas.

La Instrucción 9/2007, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, sobre clasificación y destino de los penados, establece que "El tercer grado de tratamiento no es un beneficio penitenciario. Es una modalidad ordinaria de cumplimiento de condena, a la que deben ir destinados, bien inicialmente o cuando su evolución así lo permita, todos aquellos internos que presenten una capacidad de inserción social positiva".

Desde el medio abierto en España se valora y se impulsa la colaboración con el tejido comunitario, en este sentido hay varios aspectos mejorables: por un lado esta coordinación no está formalizada, los Consejos Locales son espacios de articulación de la relación en términos generales, pero no existen espacios formales de coordinación (co-management) para la valoración de los progresos en los PIT y estas dependen de la voluntad de los y las técnicos de Instituciones Penitenciarias y entidades colaboradoras. Una vez más existe una falta de recursos; económicos y humanos que permitan reforzar esta importante labor en la reinserción de las personas que cumplen condena.

Respecto al desarrollo de programas de tratamiento y el apoyo en los recursos comunitarios es necesario poner en valor el trabajo de las entidades colaboradoras. Muchas de ellas especializadas en las áreas en las que interviene y con un fuerte arraigo en la comunidad.

La Justicia Penal en España es muy punitiva, y las sucesivas reformas del código penal de 1995 han ido endureciendo las penas. Esta situación puede ser una consecuencia de la especial sensibilidad de la sociedad española ante el incumplimiento íntegro de las penas, porque se identifica condena con privación total de libertad de movimiento.

Por otra parte, la Legislación penitenciaria se inscribe en el carácter reeducativo y progresivo de las penas con múltiples posibilidades para desarrollar esta progresividad. Las condenas influyen en el menor aperturismo de la progresión penitenciaria si se tiene como referencia para esta progresión aspectos como la longitud de la misma o los tiempos que restan de cumplimiento en cada caso.

La infra dotación de recursos humanos se identifica de forma generalizada con la imposibilidad de desarrollar una intervención en medio abierto con garantías de éxito. Para el desarrollo óptimo de esta función resocializadora es necesario contar con un mayor volumen de profesionales en el área tratamental. Es necesaria la formación específica a profesionales del medio abierto. La irrupción de las medidas alternativas y su seguimiento desde la Institución penitenciaria supuso un aumento de las funciones por parte de profesionales de los CIS. El equipo profesional de los CIS. Por otra parte, el trabajo en los CIS, al estar orientado a la inserción en el medio social de la persona penda precisa de formación específica por parte de los equipos técnicos.

Otro déficit identificado es la escasez de medios técnicos para desarrollar en toda su potencialidad las medidas de control telemáticas, así como posibilitar el seguimiento de los PIT de forma online. En muchas ocasiones estos medios sí están disponibles en las entidades colaboradoras, pero la administración penitenciaria se encuentra con mayores limitaciones.

Los tiempos en medio abierto son importantes: es necesario un periodo mínimo (de 6 a 12 meses) para que se pueda hacer un proceso útil de cara a la reinserción. Si las progresiones se restringen a tiempos cercanos a la libertad se pierde una oportunidad de inscribir el tratamiento en el medio social con garantías. Las diversas fuentes consultadas nos indican que España se encuentra 10 puntos por debajo de Europa en población penitenciaria en régimen abierto. La clasificación inicial en tercer grado y las propuestas de progresión que tengan en cuenta la necesidad de contar con un periodo óptimo en tercer grado para una efectiva reincorporación social de penados y penadas pueden hacer que nuestro país se iguale a otros países de nuestro entorno en cuanto al porcentaje de población penitenciaria en medio abierto.

Aunque la decisión final sobre la progresión de grado es del Centro directivo (está centralizada) son las diferentes juntas de tratamiento de los centros ordinarios quienes hacen las propuestas de progresión. Por ello es necesario que en las valoraciones se incorpore la visión de que la condena continúa aplicándose durante el periodo que el interno o la interna se encuentran en medio abierto. En cada Centro Penitenciario las juntas de tratamiento tienen libertad de decisión dentro del marco reglamentario, lo que facilita el tratamiento individualizado atendiendo a cada casuística, pero también puede suponer una mayor rigidez en la valoración de las progresiones. Para garantizar una adecuada progresión del PIT es necesario mejorar la comunicación entre medio ordinario y medio abierto que le dé continuidad al mismo.

La creación de los CIS y de las unidades externas dependientes supuso un gran paso en la integración de los centros penitenciarios destinados a medio abierto en el entorno comunitario. Pero aún quedan muchos establecimientos de medio abierto que se encuentran alejados de los núcleos urbanos. Facilitar las comunicaciones en estos casos facilitaría los procesos de integración social, ello implica mejorar la accesibilidad en transporte público y establecer más ayudas económicas para aquellos internos e internas que no se pueden costear los desplazamientos.

Existe una visión general de que las ideas están, pero no hay medios para ponerlas en marcha. Muchas de ellas son propuestas desarrolladas en nuestro país, otras se han impulsado en países de nuestro entorno y se ven como actuaciones perfectamente válidas en el sistema español.

Es necesaria una labor de comunicación a la sociedad general ante la percepción errónea de que las condenas en España son muy suaves. El medio abierto se identifica con la libertad, cuando en realidad es una fase más de la condena. Transmitir a la sociedad que las condenas se cumplen pero que es necesaria la progresividad para garantizar el carácter reeducativo de las mismas facilita en última instancia el desarrollo del medio abierto como oportunidad para avanzar en la reinserción de las personas penadas. La presión social en muchos casos determina la práctica penitenciaria.

Bibliografía

Aebi M., F.; Berger-Kolopp, L.; Burkhardt, C.; Tiago, M. (2019). Prisons in Europe 2005-2015 – Volumen 1: Country profiles. Council of Europe.

Aebi M., F.; Berger-Kolopp, L.; Burkhardt, C.; Tiago, M. (2019). Prisons in Europe 2005-2015 – Volumen 2: Sourcebook of prison statistics. Council of Europe.

Aebi, M., F. y Tiago, M. (2020). SPACE I - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Council of Europe.

Aranda, M. (2012). El régimen abierto en España. Extraído de:
https://www.academia.edu/2032317/El_R%C3%A9gimen_abierto_en_Espa%C3%B1a

Aranda, M. (2015). National monitoring bodies of prison conditions and the European standards. European Prison Observatory.

Aranda, M. y Forero, A. (2019). Prison conditions in Spain. European Prison Observatory.

Aranda, M. (2014). Workstream 1: Alternatives to prison in Europe. Guidelines for the collection of available data. Spain. University of Turin.

Ballesteros Pena, A. y Almeda Samaranch, E. (2015). Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI. Avances, retrocesos y retos en la práctica del encarcelamiento femenino. Praxis Sociológica [on line] nº 19, 161-186.

Cámara Arroyo, S. (2019). Elementos integradores del concepto de Sistema penitenciario: perspectiva supranacional. Anuario de derecho penal y ciencias penales [on line], vol. LXXII, 567-608.

Casals, A. (2019). La prisión permanente revisable. Colección de Derecho Penal y Procesal Penal, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado [on line], 1.

Crétenot, M. (2013). From national practices to European guidelines: interesting initiatives in prisons management. European Prison Observatory.

European Prison Observatory. Prisons in Europe. 2019 report on European prisons and penitentiary systems. European Prison Observatory.

Firouzi, O.; Miravalle, M.; Ronco, D. y Torrente, G. (2016). Reducing the prison population in Europe: does community justice work? European Prison Observatory.

Giertsen, H. (2018). Prison and Welfare in Norway. Pavarini y L. Ferrari (eds), No Prison, 147-148.

GOV.UK. (2020). Your A-D guide on prison categories [on line]. Disponible en: <https://prisonjobs.blog.gov.uk/your-a-d-guide-on-prison-categories/> (Mayo 2020).

Heard, C. (2016). Alternatives to imprisonment in Europe: A handbook of good practice. European Prison Observatory.

Institute for Crime & Justice Policy Research (2020). School of Law at Birkbeck, University of London [online]. Disponible en: <https://www.icpr.org.uk/> (Mayo 2020).

Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) y Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior) (2017). Convenio de colaboración entre el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior) para impulsar acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario en los años 2017 y 2018.

Kładoczny, P. y Wolny, M. (2013). Prison conditions in Poland. European Prison Observatory.

Kriminalomsorgen. (2020). About the Norwegian Correctional Service [online]. Disponible en: <https://www.kriminalomsorgen.no/information-in-english.265199.no.html> (Junio 2020)

López Melero, M. (2012). Evolución de los sistemas penitenciarios y de la ejecución penal. Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá V [on line], 401-448.

Marietti, S. (2019). Prison conditions in Italy. European Prison Observatory.

Ministerio del Interior. (2008). Programa de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Naciones Unidas.

Ortiz Monfort, N. (2014). Círculos de Apoyo y Responsabilidad: un programa de tratamiento para delincuentes sexuales en comunidad.

Pastor, E. Y Torres, M. (2017). El sistema penitenciario y las personas privadas de libertad en España desde una perspectiva internacional [online], 12(23), 124-150.

Prison insider. (2020a). Italy [online]. Disponible en: <https://www.prison-insider.com/en/countryprofile/italie-2019-5d540d7647051> [Junio 2020].

Prison insider. (2020b). Norway [online]. Disponible <https://www.prison-insider.com/countryprofile/prisons-norway2019>[Junio 2020].

Prison insider. (2020c). Poland [online]. Disponible en: <https://www.prison-insider.com/countryprofile/prisonspoland-2019>[Junio 2020].

Prison insider. (2020d). Spain [online]. Disponible en:<https://www.prison-insider.com/countryprofile/prisonsesp-2019eng>[Junio 2020].

Prison insider. (2020e). United Kingdom [online]. Disponible en:<https://www.prison-insider.com/en/countryprofile/royaume-uni-angleterre-pays-de-galles>[Junio 2020].

Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. (2020a). Ammattina vartija [online]. Disponible en:https://www.rskk.fi/fi/index/perustutkinto_1/ammattinavartija.html[Junio 2020].

Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. (2020b). Home [online]. Disponible en: <https://www.rskk.fi/fi/>[Junio 2020].

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2017a). El sistema de grados [online]. Disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/laVidaEnPrision/clasificacion/sistemaGrados.html#c1> [Mayo 2020].

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2017b). Régimen cerrado [online]. Disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/laVidaEnPrision/regimenes/cerrado.html> [Mayo 2020].

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2017c). Régimen ordinario [online]. Disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/laVidaEnPrision/regimenes/ordinario.html> [Mayo 2020].

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2017d). Régimen abierto [online]. Disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/laVidaEnPrision/regimenes/abierto.html> [Mayo 2020].

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2017e). Organización y funcionamiento [online]. Disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/centrosPenitenciarios/organizacion.html#c2>

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2017a). El sistema de grados [online].

Disponible en:

<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/centrosPenitenciarios/organizacion.html#c2>

[Junio 2020].

Silvestri, A. (2019). Prison conditions in The United Kingdom. European Prison Observatory.

Síndic de Greuges de Catalunya (2007). Estudio comparativo de los sistemas penitenciarios europeos. Síndic.

Ward, K.; Longaker, A.J.; Williams, J.; Naylor, A.; Rose, C.A. y Simpson, C. G. (2013). Incarceration within American and Nordic prisons: Comparison of national and international policies. ENGAGE: The International Journal of research and practice on student engagement [online], 1(1), 36-47.

Otros recursos consultados

Video: Prisoners in Finland Live In Open Prisons Where They Learn Tech Skills | On The Ground. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=l554kV12Wuo>

Confederation of European Probation: <https://www.cep-probation.org/>

European Prison Observatory: <http://www.prisonobservatory.org/>

EUROPRI: <https://www.euopris.org/>

OPCAT: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx>

RESCALED: <https://www.rescaled.net/>

World Prison Brief: <https://prisonstudies.org/>

Servicio Correccional Noruego: <https://www.kriminalomsorgen.no/?cat=536003>

Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria

Anexos



Tabla 12. Clasificaciones en tercer grado 1998-2018

Año	Clasificación Inicial	Progresión 3 er grado
1998	3061	4252
1999	2706	4625
2000	2439	4384
2001	1428	4814
2002	1510	5087
2003	1188	4165
2004	1096	5049
2005	1236	5701
2006	1603	6388
2009	3544	7436
2010	4317	8357
2011	4028	9387
2012	3895	7437
2013	4346	7917
2014	4439	7575

2015	3829	7804
2016	3332	7072
2017	3104	6486
2018	3145	6190

Fuente: Elaboración propia, a partir del [Informe General de Instituciones penitenciarias](#) (1998-2018)

Tabla 13. Evolución de las resoluciones sobre la clasificación de penados entre 2000 y 2018.

Evolución de las resoluciones sobre clasificación de penados. 2000-2018

Año	1º grado	%	2º grado	%	3º grado	%	Mantº y susp.	Total
2000	560	2,8	12.415	62,7	6.823	34,5	9.643	29.441
2001	553	2,9	11.906	63,7	6.242	33,4	11.073	29.774
2002	654	3,2	13.153	64,5	6.597	32,3	12.448	32.852
2003	730	3,6	14.338	70,2	5.353	26,2	12.948	33.369
2004	745	3,4	14.740	68,2	6.145	28,4	14.651	36.281
2005	577	2,6	14.409	65,7	6.937	31,7	15.080	37.003
2006	490	2,1	14.781	63,5	7.991	34,4	15.062	38.324
2007	500	1,9	16.749	64,8	8.600	33,3	16.206	42.055
2008	535	2,0	18.110	66,4	8.606	31,6	17.229	44.480
2009	472	1,5	20.831	64,5	10.980	34,0	19.660	51.943
2010	502	1,4	22.913	63,5	12.674	35,1	21.254	57.343
2011	428	1,2	21.177	60,5	13.415	38,3	20.004	55.024
2012	508	1,5	22.506	65,5	11.332	33,0	19.083	53.429
2013	554	1,5	23.257	64,5	12.263	34,0	20.946	57.020
2014	560	1,6	22.400	64,0	12.014	34,4	23.251	58.225
2015	555	1,7	20.903	63,2	11.633	35,2	24.021	57.112
2016	586	1,9	19.696	64,2	10.404	33,9	24.488	55.174
2017	548	1,9	18.581	64,7	9.590	33,4	23.264	51.983
2018	555	1,9	19.006	65,8	9.335	32,3	23.287	52.183

Fuente: [Informe General de Instituciones penitenciarias 2018](#)