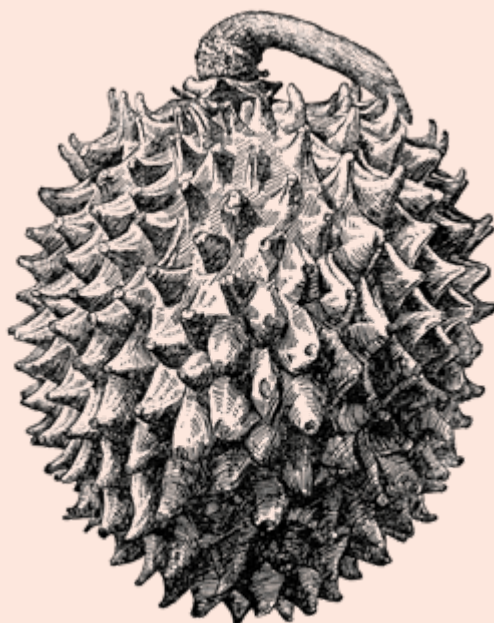


~~~~~  
la cultivada

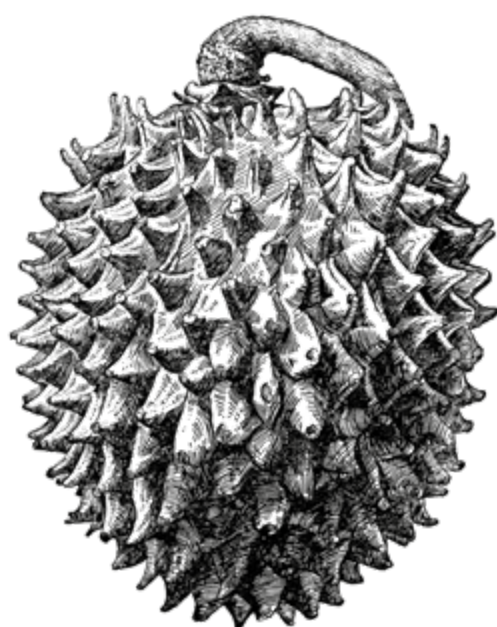
# LAS MUJERES EN PRISIÓN: LA VOZ QUE NADIE ESCUCHA

*Explorando nuevas vías de cumplimiento  
de las penas impuestas a mujeres  
a través de la cultura*

CRISTINA RODRÍGUEZ YAGÜE  
ESTHER PASCUAL RODRÍGUEZ







*Las mujeres en prisión: la voz que nadie escucha.  
Explorando nuevas vías de cumplimiento de las penas impuestas  
a mujeres a través de la cultura.*

©2022, de los textos: sus autoras.

©2022, Ediciones La Cultivada (Fundación Gabeiras)

[www.lacultivadaediciones.es](http://www.lacultivadaediciones.es)

**Autoría**

Cristina Rodríguez Yagüe y Esther Pascual Rodríguez

**Dirección de la publicación**

Roger Dedeu Pastor y Patricia Gabeiras Vázquez

**Coordinación de la publicación**

María Lorenzo y Carmela Santonja

**Con el apoyo de**

Fundación Daniel y Nina Carasso

Ministerio de Cultura y Deporte, Gobierno de España

**Colaboran**

teta & teta

Fundación Orquesta y Coro de la Comunidad de Madrid

Pedagogías Invisibles

Comunidad de Madrid

Hablar en Arte

**Diseño**

Equipo de diseño de Ediciones La Cultivada, Fundación Gabeiras.

ISBN: 978-84-09-42686-7

# **Las mujeres en prisión: La voz que nadie escucha**

*Explorando nuevas vías de cumplimiento  
de las penas impuestas a mujeres  
a través de la cultura*

**Cristina Rodríguez Yagüe**

Universidad de Castilla-La Mancha

**Esther Pascual Rodríguez**

Universidad Francisco de Vitoria

# Índice de abreviaturas

---

|               |                                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AP</b>     | Audiencia Provincial                                                                         |
| <b>CE</b>     | Constitución española                                                                        |
| <b>CIS</b>    | Centro de Inserción Social                                                                   |
| <b>CP</b>     | Código Penal / Centro Penitenciario                                                          |
| <b>CPT</b>    | Comité europeo para la prevención de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes |
| <b>EETPFE</b> | Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo                             |
| <b>I</b>      | Instrucción                                                                                  |
| <b>IIPP</b>   | Instituciones Penitenciarias                                                                 |
| <b>INE</b>    | Instituto Nacional de Estadística                                                            |
| <b>JP</b>     | Juzgado de lo Penal                                                                          |
| <b>JVP</b>    | Jueces de Vigilancia Penitenciaria                                                           |
| <b>LO</b>     | Ley Orgánica                                                                                 |
| <b>LOGP</b>   | Ley Orgánica General Penitenciaria                                                           |
| <b>MNP</b>    | Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura                                               |
| <b>PIT</b>    | Programa Individualizado de Tratamiento                                                      |
| <b>PPS</b>    | Programa de Prevención de Suicidios                                                          |
| <b>RP</b>     | Reglamento Penitenciario                                                                     |
| <b>RPE</b>    | Reglas Penitenciarias Europeas                                                               |
| <b>SGIP</b>   | Secretaría General de Instituciones Penitenciarias                                           |
| <b>SGPMA</b>  | Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas                                         |
| <b>SOAJP</b>  | Servicios de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria                                 |
| <b>TBC</b>    | Trabajo en Beneficio de la Comunidad                                                         |
| <b>TC</b>     | Tribunal Constitucional                                                                      |
| <b>TS</b>     | Tribunal Supremo                                                                             |
| <b>UE</b>     | Unión Europea                                                                                |

# Índice

---

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción</b> .....                                                                                                   | <b>11</b> |
| <b>I. ¿Quiénes son las mujeres en prisión?</b> .....                                                                        | <b>19</b> |
| I.I. Una aproximación cuantitativa: la invisibilidad de la delincuencia femenina . .                                        | 21        |
| 1. Una aproximación europea a la delincuencia femenina y a la aplicación<br>de las penas y alternativas a la prisión. ....  | 21        |
| 1.1. La situación de las mujeres privadas de libertad en Europa .....                                                       | 21        |
| 1.2. Personas españolas privadas de libertad en prisiones extranjeras .....                                                 | 25        |
| 1.3. Comparativa europea sobre alternativas a la prisión y medio abierto . .                                                | 28        |
| 2. Una aproximación nacional a la delincuencia femenina y a la aplicación<br>de las penas y alternativas a la prisión. .... | 31        |
| 2.1. Delincuencia y condenas .....                                                                                          | 31        |
| 2.2. Mujer en prisión .....                                                                                                 | 40        |
| 2.3. Aplicación de alternativas al ingreso en prisión. ....                                                                 | 47        |
| I.II. Una aproximación cualitativa: la vulnerabilidad de la mujer delincuente<br>y de la mujer presa. ....                  | 51        |
| <b>II. ¿Qué alternativas tienen las mujeres al cumplimiento de la pena de prisión?</b>                                      | <b>61</b> |
| II.I. Penas y medidas alternativas a la prisión conforme a la legislación vigente española                                  | 63        |
| II.II. La suspensión de la condena. ....                                                                                    | 64        |
| 1. La suspensión genérica de la condena .....                                                                               | 64        |
| 1.1. Fundamento, requisitos y elementos de valoración .....                                                                 | 64        |
| 1.2. Condiciones de la suspensión genérica: las reglas de conducta .....                                                    | 66        |
| 2. La suspensión extraordinaria con prestación .....                                                                        | 68        |
| 3. Programas específicos de intervención. ....                                                                              | 69        |
| 4. Otro tipo de suspensiones .....                                                                                          | 69        |
| II.III. Trabajos en beneficio de la comunidad. ....                                                                         | 70        |
| <b>III. ¿Dónde y cómo están las mujeres en prisión?</b> .....                                                               | <b>75</b> |
| III.I. La configuración masculina del sistema de cumplimiento de penas. ....                                                | 77        |
| III.II. ¿Dónde están las mujeres en prisión? .....                                                                          | 81        |

|                                                                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1. Tipología de las infraestructuras penitenciarias para las mujeres . . . . .                                                                            | 81         |
| 2. Estrategias en la construcción y ubicación de los centros. . . . .                                                                                     | 88         |
| 3. Dificil decisión: ¿destino a un centro de mujeres o a un módulo de mujeres<br>en un centro de hombres? . . . . .                                       | 97         |
| 4. Adecuación a los espacios . . . . .                                                                                                                    | 100        |
| III.III. ¿Cómo están las mujeres en prisión? . . . . .                                                                                                    | 103        |
| 1. Criterios y posibilidades de separación. . . . .                                                                                                       | 103        |
| 2. Clasificación y asignación de regímenes de vida . . . . .                                                                                              | 112        |
| 3. Comunicaciones con el mundo exterior . . . . .                                                                                                         | 116        |
| 4. Tratamiento penitenciario y acceso a actividades y trabajo . . . . .                                                                                   | 122        |
| 5. Salud y acceso a una asistencia sanitaria adecuada y en igualdad de condiciones                                                                        | 128        |
| 6. Respuesta sancionadora, maltrato, registros personales y trato adecuado . . .                                                                          | 137        |
| III.IV. La necesidad de incorporación de una perspectiva de género en la legislación<br>y praxis penitenciarias . . . . .                                 | 145        |
| 1. La escasa presencia de la mujer en la normativa penitenciaria . . . . .                                                                                | 145        |
| 2. Hacia una perspectiva de género en la ejecución penitenciaria . . . . .                                                                                | 149        |
| 2.1 La reciente sensibilización hacia la situación de la mujer privada<br>de libertad en los estándares penitenciarios internacionales y europeos . . . . | 149        |
| 2.2. La plasmación del principio de igualdad real y de oportunidades<br>en el ordenamiento español. . . . .                                               | 155        |
| 2.3. La necesaria incorporación de la perspectiva de género<br>en el ámbito penitenciario . . . . .                                                       | 159        |
| 2.4. Las posibilidades de actuación de las Administraciones<br>penitenciarias españolas . . . . .                                                         | 163        |
| 2.5. ¿Una tarea pendiente?: la incorporación de la perspectiva de género<br>en el resto de actores en la ejecución de la pena de prisión . . . . .        | 166        |
| <b>IV. La cultura como herramienta para la resocialización de la mujer . . . . .</b>                                                                      | <b>171</b> |
| IV.I. El derecho a la cultura en prisión como elemento del tratamiento penitenciario                                                                      | 172        |
| 1. El derecho a la cultura en prisión . . . . .                                                                                                           | 172        |
| 2. El tratamiento penitenciario . . . . .                                                                                                                 | 173        |
| 3. Programas de tratamiento específicos para mujeres . . . . .                                                                                            | 176        |
| 3. La incorporación de la cultura como elemento de tratamiento . . . . .                                                                                  | 181        |
| 4. La participación de la mujer en los programas formativos, ocupaciones,<br>culturales y deportivos . . . . .                                            | 182        |



|                                                                                                                  |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| IV.II. La cultura como elemento de valoración en la aplicación de alternativas a la pena                         | 186     |
| IV.III. La cultura como elemento de valoración en el itinerario penitenciario . . . .                            | 191     |
| 1. Medios para posibilitar el acceso a la cultura fuera de la prisión                                            |         |
| en salidas ocasionales: Permisos y salidas programadas.....                                                      | 191     |
| 1.1. Los permisos de salida . . . . .                                                                            | 191     |
| 1.2. Las salidas programadas.....                                                                                | 193     |
| 2. Mecanismos de reducción del tiempo en prisión . . . . .                                                       | 196     |
| 2.1. Mecanismos que reducen el tiempo de condena dentro de la prisión ...                                        | 197     |
| A) Las salidas tratamentales . . . . .                                                                           | 197     |
| B) Régimen abierto . . . . .                                                                                     | 199     |
| C) Principio de flexibilidad.....                                                                                | 204     |
| D) Libertad condicional . . . . .                                                                                | 206     |
| 2.2. Mecanismos que reducen la duración de la condena:                                                           |         |
| los beneficios penitenciarios.....                                                                               | 208     |
| A) Adelantamiento de la libertad condicional.....                                                                | 209     |
| B) Indulto particular . . . . .                                                                                  | 210     |
| <br>V. Propuestas de actuación a las Administraciones, operadores jurídicos,<br>actores y tercer sector. . . . . | <br>215 |
| <br>Bibliografía. . . . .                                                                                        | <br>222 |



# Introducción



## «*Quienes no se mueven no notan sus cadenas*»

ROSA LUXEMBURGO

Traemos a colación esta frase de Rosa Luxemburgo porque, si bien podemos felicitarnos por los grandes avances que vamos conquistando en el ámbito de los derechos humanos y en la humanización de la pena privativa de libertad, sin embargo, y a pesar de éstos, debemos seguir moviéndonos. Y al hacerlo, notamos las cadenas; esas cadenas de prejuicios, de inercias, de miedos. Por ello, es necesario moverse y mirar desde otras ópticas aquello que tenemos por costumbre para seguir encontrando el camino de liberarse de ellas.

Cuando la Fundación Gabeiras y la Asociación Teta&Teta nos encargaron la noble tarea que titula este estudio jurídico no éramos del todo conscientes de la realidad que hemos plasmado. Teníamos conocimiento por nuestras investigaciones previas e intervenciones con mujeres de la existencia de muchas de las conclusiones a las que hemos llegado; sin embargo, adentrarnos en los datos y zambullirnos en nuestro sistema penitenciario desde una perspectiva de género ha supuesto la constatación de una realidad que nos interpela como mujeres y como juristas. Por ello, queremos agradecerles expresamente el interés y la demanda, porque nos han hecho «movernos». También ha sido esencial la información que nos han proporcionado diferentes profesionales desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Sin esta información habría sido imposible llegar hasta aquí. Y por supuesto a las aportaciones de mujeres y hombres que durante las reuniones que hemos mantenido en los grupos de trabajo nos han ido trasladando y a todas aquellas y aquellos que con sus aportaciones doctrinales arrojan luz sobre la oscuridad. A todas y cada una de esas personas, gracias.

Pese a su presencia mucho más reducida en prisión respecto a los hombres, o precisamente por eso —las mujeres en España representan el 7% de la población penitenciaria total—, su mayor vulnerabilidad e invisibilidad provoca que, en la práctica, el cumplimiento de sus condenas tenga una dureza mayor. Lo tiene por el reproche social que se dirige a las mujeres que cometen un delito, por el desarraigo familiar que el ingreso en prisión les va a suponer, agravado en gran parte de los casos por ser el epicentro y pilar de la unidad familiar, pero también porque las condiciones del cumplimiento de sus condenas van a dar lugar en la práctica a una pena más gravosa.

No puede la actividad penitenciaria, tal y como dice la Orden de Servicio 6/2021 de la SGIP sobre implementación de género en la ejecución penitenciaria, seguir transcurriendo a espaldas de las políticas de igualdad, sino que debe incorporar la perspectiva de género y tener siempre en cuenta, en todas sus actuaciones, a la mujer privada de libertad.

A pesar de la firma del *Convenio de colaboración suscrito 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* y del *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*, la situación de la mujer condenada sigue siendo una de las asignaturas pendientes de las administraciones penitenciarias, pues, como veremos a lo largo del estudio, hay muchas deficiencias y grietas en el sistema penitenciario —conformado por y para hombres— que deben seguir siendo detectadas, denunciadas y modificadas.

Por ello, en la primera parte del estudio jurídico titulado *¿Quiénes son las mujeres en prisión?*, se lleva a cabo una aproximación cuantitativa y cualitativa que evidencia la invisibilidad de las mujeres para conocer el perfil, las características y la situación de las mujeres que se encuentran privadas de libertad, así como las que cumplen medidas alternativas. Y se hace desde una perspectiva nacional y europea.

En segundo lugar, abordamos *¿qué alternativas tienen las mujeres al cumplimiento de la pena de prisión?* Analizamos conforme a nuestra legislación vigente la suspensión y los trabajos en beneficio de la comunidad para, en la tercera parte del estudio, adentrarnos en *¿dónde y cómo cumplen las mujeres sus condenas?* En este apartado se profundiza sobre las condiciones que hacen que las mujeres sean más vulnerables en prisión y sus condenas tengan una mayor afflictividad, evaluando tanto dónde cumplen sus condenas como las formas de cumplimiento. Así, vemos que la mayoría de las mujeres cumplen en centros mixtos; diseñados, pensados, articulados y distribuidos interiormente para los hombres, pues de los 63 centros penitenciarios gestionados por la Administración General del Estado, sólo 3 son exclusivos de mujeres. Sin duda, la escasez de infraestructuras determina la forma de cumplimiento, pues además de propiciar el alejamiento del núcleo familiar y social, impide una separación interior adecuada para adaptar la forma de vida en prisión a las necesidades individuales de las mujeres. También condiciona, entre otros aspectos, la configuración del programa de tratamiento o el acceso a las actividades ofertadas en la prisión o a los puestos de trabajo productivos.

Precisamente frente a esta situación de mayor vulnerabilidad, el acceso a la cultura, configurado como un elemento clave en el proceso de reeducación y reinserción al que se refiere expresamente el art. 25.2 CE, supone una vía de gran interés para paliar y aliviar esa dureza de la pena de prisión en las mujeres. Desde esta óptica, llegamos al apartado cuarto, al de *La cultura como herramienta para la resocialización de la mujer*, para acabar planteando en el quinto una serie de *propuestas de actuación a las administraciones, operadores jurídicos, actores y tercer sector*.

Dado que la delincuencia y la privación de libertad son concebidas como un problema de hombres, las mujeres que se encuentran en esta situación están invisibilizadas. Su realidad y sus necesidades son obviadas con mucha frecuencia y los recursos penitenciarios no están adaptados a las mismas, haciendo evidente la desigualdad y desventaja social que las mujeres sufren habitualmente en cualquier otro contexto social. Estas cuestiones constatan la necesidad de incorporar

la perspectiva de género en todos los aspectos relacionados con la prisión (políticas, estudios, estrategias de acción o actuaciones).<sup>1</sup> Se detecta a lo largo de todo el estudio que, por el hecho de ser mujer, y por tanto minoría, sus derechos muchas veces no se atisban, tal y como recoge el Proyecto «Género y cárceles» del Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Defensor del Pueblo. De hecho, nos ha llamado la atención la ausencia de perspectiva de género en la mayor parte de los informes, textos legales, recomendaciones y análisis de datos que hemos manejado para construir este estudio. La ausencia de lenguaje inclusivo impregna la mayor parte de la bibliografía consultada.

Ojalá que este estudio pueda arrojar algo de luz sobre esta silenciada realidad y que dentro de poco podamos contabilizar los programas específicos de acceso a la cultura para mujeres en el ámbito penitenciario. Ojalá que la cultura llegue a las mujeres condenadas como arma no violenta y pueda mejorar de algún modo sus vidas y sus sueños. Si al menos alguna lo consigue, nos daremos por satisfechas.

Antes de dar comienzo a este estudio es importante situar a las personas destinatarias de este, con el fin de que conozcan las normas más fundamentales de nuestro sistema penitenciario, que son:

**a)** Constitución Española de 1978 (CE), en la que se regulan los derechos y deberes fundamentales, en especial en su artículo 25.2, que establece que la ejecución de la pena privativa de libertad en España debe orientarse a la reeducación y la reinserción social de las personas reclusas; también, expresa y destacadamente, el derecho de acceso a la cultura.

**b)** Ley Orgánica 1/1979 de 26 de septiembre General Penitenciaria (LOGP). Es la base legislativa del sistema penitenciario actual e identifica como rasgos característicos del mismo el principio de legalidad en la ejecución de la pena, el impulso del régimen abierto, la implantación del Juez de Vigilancia (que es la figura a la que las personas reclusas pueden dirigirse en defensa de sus derechos e intereses legítimos) y la concepción de la pena como una medida de prevención especial positiva, encaminada a la reeducación y reinserción social de las personas reclusas.

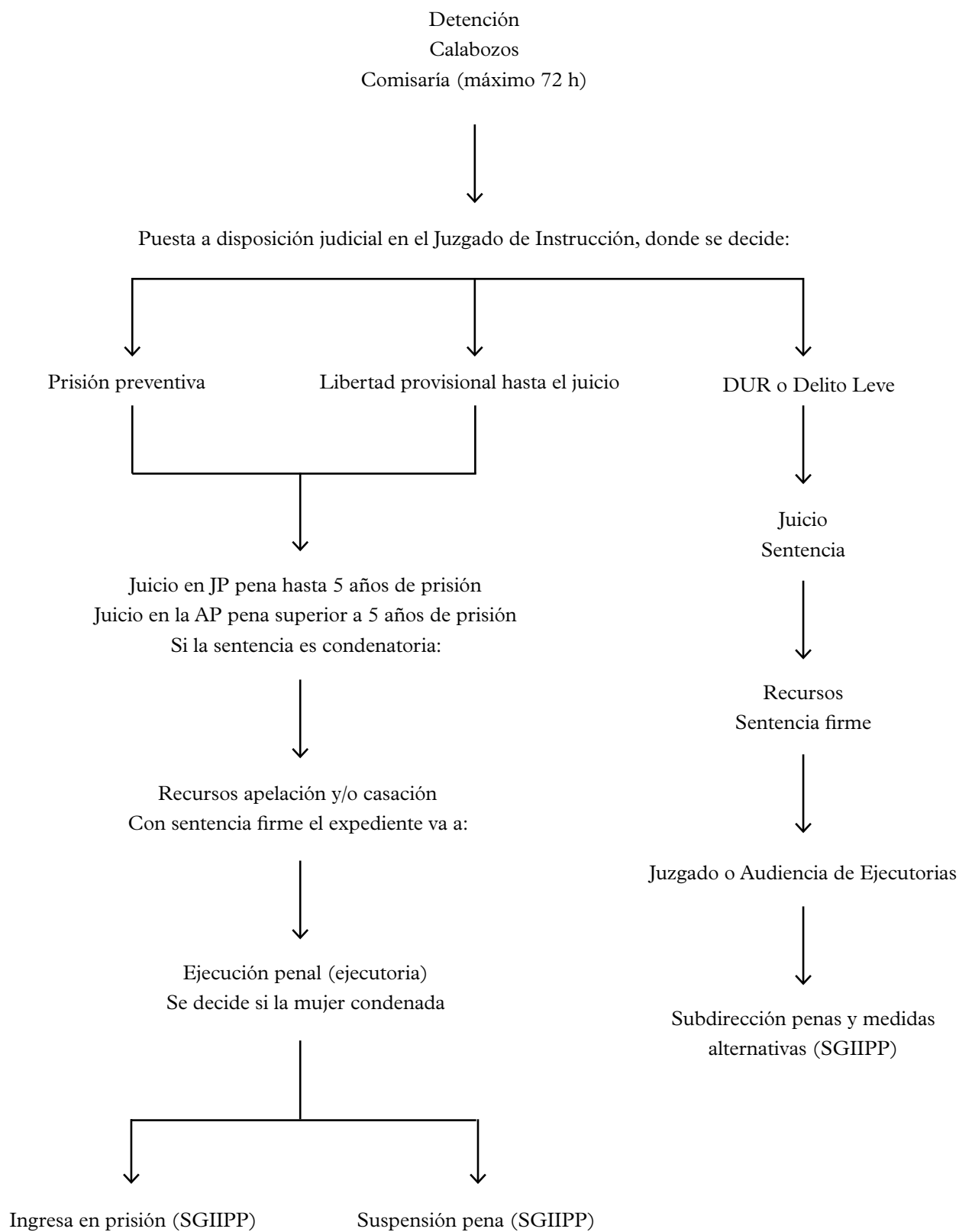
**c)** Reglamento Penitenciario (RP) aprobado por RD 190/1996, de 9 de febrero, y sus modificaciones posteriores. Desarrolla los principios de la Ley Orgánica en consonancia con el nuevo modelo punitivo establecido en el Código penal.

**d)** Real Decreto 840/2011, de 17 de junio. Regula la ejecución de las penas de trabajos 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.

También es relevante entender el recorrido jurídico que hace una mujer hasta llegar a depender de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP). Por ello dotamos a este informe con un breve esquema:

---

1 *Salto a la libertad: Aportes para impulsar los procesos de inclusión social desde los CIS españoles.* Fundación Atenea, pág. 9.



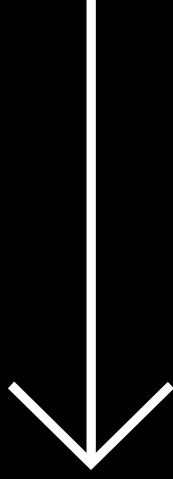






I

**¿Quiénes son  
las mujeres en prisión?**



Para poder conocer quiénes son las mujeres que están privadas de libertad es necesario realizar una doble aproximación. En primer lugar, consideramos necesario realizar una aproximación cuantitativa, a partir de los datos oficiales existentes, que nos permitan evaluar cuántas mujeres, con qué características y perfiles y en qué situaciones pasan a formar parte del sistema penal y del sistema penitenciario. Pero además es necesario realizar una aproximación cualitativa, que complete las frías estadísticas que ofrecen las fuentes oficiales, y que nos permita empezar a identificar los factores o variables prevalentes que inciden en la situación de vulnerabilidad o de discriminación de la mujer privada de libertad.

# Una aproximación cuantitativa: la invisibilidad de la delincuencia femenina

## 1. Una aproximación europea a la delincuencia femenina y a la aplicación de las penas y alternativas a la prisión

### 1.1. La situación de las mujeres privadas de libertad en Europa

En el cuadro que aparece a continuación se recogen unos datos que perfilan la situación de las personas privadas de libertad en Europa. Se trata de una radiografía general elaborada a partir de las Estadísticas Penales Anuales (Informes SPACE) de los países que forman parte del Consejo de Europa.

*Tabla 1. Radiografía general sobre medias europeas a 31 de enero de 2020.<sup>1</sup>*

|                                                          |                                               |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Tasa de población carcelaria por cada 100.000 habitantes | 103.2                                         |
| Porcentaje de mujeres presas                             | 4.9%, 23% preventivas, 16% extranjeras        |
| Porcentaje de extranjeros en prisión                     | 15.40%                                        |
| Porcentaje de preventivos                                | 22.50%                                        |
| Porcentaje de suicidios por cada 10.000 personas presas  | 5.20%                                         |
| Ratio de fugas por cada 10.000 prisioneros               | 8.2                                           |
| Duración media del encarcelamiento                       | 8.5 meses                                     |
| Delito más cometido                                      | Salud pública 18%, robos 13% y homicidios 12% |
| Libertades condicionales concedidas                      | 112 libertades por cada 100.000 habitantes    |
| Edad media del preso europeo                             | 36 años                                       |
| Mayores de 50 años                                       | 15% (España está en la posición 6ª con 20.1%) |
| Mayores de 65 años                                       | 2.50%                                         |
| Cadena perpetua                                          | 1.80%                                         |
| Condenas superiores a 20 años                            | 1.30%                                         |
| Coste diario medio del preso europeo                     | 64 €                                          |

<sup>1</sup> Tabla de elaboración propia obtenida a partir de los datos obtenidos de los Informes del Consejo de Europa SPACE I y SPACE II (de 2010 a 2020): 47 países europeos, 50 administraciones penitenciarias.

En cuanto a la evolución de las personas privadas de libertad en Europa, uno de los primeros datos más reveladores es que hasta el año 2018 la población penitenciaria fue disminuyendo desde el año 2012. Entre el año 2016 y 2018 la disminución global ha sido del 6.6%. Además, esta disminución de la tasa de encarcelamiento ha ido acompañada de una disminución de la duración media del encarcelamiento: si en 2016 el tiempo dentro de prisión se situaba en los 8.8 meses, en el año 2018 se redujo a 8.2 meses. Sin embargo, a partir del 2019 esta tendencia a la disminución vuelve a subir hasta niveles de 2016, habiendo sufrido una subida bastante notoria que se ha mantenido en los años posteriores, tanto en la tasa de encarcelamiento, como en la duración media de encarcelamiento.

*Tabla 2. Evolución del número de personas privadas de libertad en Europa*

| 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2018      | 2019      | 2020      |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1.867.518 | 1.825.356 | 1.737.061 | 1.679.217 | 1.600.324 | 1.404.398 | 1.505.187 | 1.288.514 | 1.540.484 | 1.532.379 |

En la tabla que figura a continuación podemos ver diferentes porcentajes y medias y su evolución a lo largo de una década:

*Tabla 3. Radiografía general: medidas y porcentajes europeos sobre las personas privadas de libertad en Europa.*

| AÑOS                                                  | 2010       | 2011        | 2012          | 2013          | 2014          | 2015           | 2016           | 2018          | 2019           | 2020          |
|-------------------------------------------------------|------------|-------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Nº de presos por cada 100.000 habitantes              | 119.6      | 122.2       | 126           | 134           | 124           | 115.7          | 135            | 102.5         | 106            | 104.3         |
| % extranjeros                                         | 11%        | 13%         | 13%           | 14.1%         | 13.7%         | 10.8%          | 13.7%          | 14.5%         | 14.7%          | 15.4%         |
| % preventivos                                         | 23.1%      | 22%         | 22.1%         | 30%           | 34%           | 34.4%          | 20%            | 22.4%         | 22.5%          | 22.5%         |
| Media presos por funcionario                          | 3          | 3           | 3             | 3             | 3             | 3              | 3              | 2             | 2              | 2             |
| Media presos por personal cualificado                 | 16         | 16          | 16            | 14            | 14            | 15             | 15             | 15            | 15             | 15            |
| Coste preso/día                                       |            | 42 €        | 42 €          | 45 €          | 45 €          | 35 €           | 51 €           | 66.5 €        | 63 €           | 64 €          |
| Suicidios por cada 10.000 presos y % de la mortalidad | 7<br>(23%) | 7<br>(23%)  | 5<br>(19%)    | 5<br>(19%)    | 5<br>(19%)    | 5.1<br>(15.6%) | 5.1<br>(15.6%) | 22.7%         | 5.2<br>(25.5%) |               |
| Delitos más sentenciados                              | Robo       | Robo<br>17% | Salud pública | Salud pública | Salud pública | Robo           | Robo           | Salud pública | Salud pública  | Salud pública |

Estos datos generales sobre la población penitenciaria europea nos sirven para poder comparar ahora los porcentajes y medias de los datos de la población reclusa femenina en Europa.

*Tabla 4. Evolución de la población reclusa femenina en Europa, por sexo y situación procesal<sup>2</sup>*

| AÑOS               | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2018   | 2019   | 2020  |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| <b>Totales</b>     | 5%     | 4.90%  | 5%     | 4.70%  | 5%     | 5.20%  | 5.30%  | 5%     | 5.10%  | 4.90% |
| <b>Preventivas</b> | 26%    | 23.30% | 25.10% | 24.30% | 22.50% | 23.70% | 24.20% | 21.50% | 24%    | 23%   |
| <b>Extranjeras</b> | 12.20% | 8.50%  | 11.30% | 13.10% | 11.50% | 10.10% | 11.20% | 10.40% | 12.20% | 16%   |

Si en los datos sobre hombres veíamos que la población reclusa había descendido en Europa desde el año 2012 hasta el año 2018 (ambos incluidos), respecto a la población femenina en prisión podemos decir que la cifra ha ido creciendo, muy ligeramente, desde el año 2012 en adelante, habiendo bajado ligeramente en el año 2020.

En la tabla que vemos a continuación se muestran las tasas de población femenina en Europa desde el año 2010 al año 2020.<sup>3</sup>

*Tabla 5. Mujeres privadas de libertad en España (Consejo de Europa SPACE I).*

| ESPAÑA             | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014          | 2015           | 2016           | 2018           | 2019           | 2020          | 2021            |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----------------|
| <b>Totales</b>     | 5.219<br>8%    | 4.715<br>7.7%  | 5.321<br>7.6%  | 4.507<br>7.8%  | 4.346<br>7.7% | 4.327<br>7.9%  | 4.031<br>7.8%  | 3.801<br>7.5%  | 3.845<br>7.6%  | 3.759<br>7.5% | 3.978<br>7.2%   |
| <b>Preventivas</b> | 1.172<br>22.5% | 1.021<br>21.2% | 1.050<br>19.7% | 726<br>16.1%   | 598<br>15.5%  | 555<br>13.8%   | 24.20%         | 582<br>15.3%   | 658<br>17.1%   | 551<br>14.7%  | 547<br>13.8%    |
| <b>Extranjeras</b> | 2.063<br>39.5% | 1.658<br>35.2% | 1.863<br>35%   | 1.401<br>31.1% | 1.308<br>31%  | 1.209<br>27.9% | 1.069<br>26.5% | 1.021<br>26.9% | 1.019<br>26.5% | 984<br>26.2%  | 10.876<br>27.3% |

Sin embargo, lo que resulta del todo llamativo es relacionar estos datos respecto a España. Los datos son los mismos que en la tabla anterior: número total de mujeres presas, número de preventivas y número de extranjeras. La evidencia es clara: España está por encima de la tasa de encarcelamiento femenino en Europa, situándose entre el 8% y el 7.5%. También el porcentaje de mujeres en prisión preventiva, esperando a juicio, es mayor respecto a la media europea. El único

<sup>2</sup> Tabla de elaboración propia obtenida a través del Informe Space I del Consejo de Europa.

<sup>3</sup> Tabla de elaboración propia obtenida a través del Informe Space I del Consejo de Europa. El año 2017 no figura ya que no hay informe correspondiente ese año.

dato en el que estamos por debajo de la media europea es respecto a la tasa de mujeres extranjeras —un 14,7% frente a un 16%—. Se trata de una de las cifras más altas de mujeres en prisión, curiosamente junto con la de Finlandia (país cuya población reclusa es de las más bajas de Europa y tiene un sistema totalmente orientado a la reinserción), si se compara con la existente en otros países de la Europa Occidental.<sup>4</sup>

De acuerdo con los datos que se ofrecen en el estudio *World Prison Population lists*,<sup>5</sup> en septiembre de 2017 el número de mujeres en prisión en Finlandia representaba el 7.7 del total; en ese momento en España era del 7,5%. Sin embargo, tanto en Alemania como en Francia, con una población reclusa semejante a la de España, el porcentaje de mujeres era del 5.8% y del 3.6%, respectivamente. Incluso en Inglaterra y Gales, con una población penitenciaria un 25% superior a la de España, el porcentaje de mujeres en prisión era del 4.6% del total.<sup>6</sup>

Según los datos que ofrecen los informes SPACE del Consejo de Europa, se puede concluir que en el año 2010 había 1. 867.518 personas privadas de libertad en Europa (119.6 internos por cada 100.000 habitantes). A 31 de enero de 2021, la población encarcelada en los países del Consejo de Europa se había visto reducida a 1.414.172 personas y, con ello, también la tasa de encarcelamiento: 102 internos por cada 100.000 habitantes. Los países con mayor tasa de encarcelamiento son los países del Este (La Federación Rusa, Turquía, Georgia y Azerbaiján, que superan los 200 encarcelados por cada 100.000 habitantes). Además, Los datos de SPACE I nos muestran que en 2021 17 países tenían problemas de sobreocupación en sus cárceles.<sup>7</sup> Si la media es de 82.5 personas en prisión por cada 100 plazas, la Administración penitenciaria está en 73.4%, por lo que se han superado los problemas de sobreocupación.

En cuanto al sexo, el último Informe SPACE I refiere que a principios de 2021 el 95% de las personas privadas de libertad en Europa son hombres, y que las mujeres sólo representan un 5%. Los porcentajes oscilan entre el dato más alto, un 8.5% en Letonia y el más bajo, 1.3% en Albania.

Respecto a la extranjería, alrededor del 15% de las personas encarceladas en Europa son extranjeras, pero es un dato que varía tremendamente entre los diversos países: así, si en países como Rumanía sólo representa un 1%, en Mónaco suponen un 92.3% de su población reclusa.

---

4 En Finlandia rige el principio de normalidad que 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. En ese país utilizan la planificación de sentencia, que supone planificar desde el primer día hasta el último de la condena con todo detalle. Este plan tiene en cuenta las características individuales de cada persona para su realización, es decir consideran, formación de partida, tipología de los delitos, si es reincidente, así como las circunstancias personales y sociales.

5 Walmsley, R.: *World Prison Population lists* (4th edition), 09/11/2017, Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London, en [www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data](http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data).

6 También estos datos los recoge Carmen Juanetey Dorado en su artículo «Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-10 (2018) – <http://criminnet.ugr.es/recpc/20/recpc20-10.pdf>. Pág. 2.

7 En concreto, Rumanía, San Marino, Grecia, Chipre, Bélgica y Turquía son los países en peor situación, siguiéndoles como segundo grupo: Italia, Francia, Suecia, Hungría, República checa, Reino Unido y Gales, Escocia, Austria, Moldavia, Dinamarca, Serbia y República Eslovaca. España ha pasado, por fin, a estar entre los países que están por debajo de la media en tasas de sobreocupación.



La edad media de las personas encarceladas en Europa es de 36 años. Alrededor de un 16.1% tienen 50 o más años y el 2.7% 65 o más. En el caso de la Administración penitenciaria, superamos la media: con un 23.1% de su población por encima de los 50 y un 3.6% mayores de 65 años.

En cuanto a la situación procesal, el 22% son preventivos, aunque también hay una gran variación, siendo el rango menor el de Lituania (10.9%) y el mayor el de Liechtenstein, con 91.7%. España se sitúa por debajo de la media, con un 15.6% de personas en prisión provisional.

Si la media de duración del encarcelamiento en Europa en 2021 era de 12.4 meses, España se situaba en 22 meses. Ello, unido a nuestra alta tasa de encarcelamiento, 116 personas por 100.000 habitantes, es una muestra de la dureza de nuestro sistema. También es España uno de los países de la Unión Europea con mayor número de condenados/as cumpliendo largas condenas. En concreto, en el año 2020, había 2.323 personas cumpliendo penas de más de 20 años de prisión.

Por último, si el coste medio diario por persona privada de libertad en el entorno del Consejo de Europa es de 156.9 euros, España se sitúa en 166 euros.

## 1.2. Personas españolas privadas de libertad en prisiones extranjeras

Otros datos que hay que tener en cuenta son los relacionados con las personas españolas que están privadas de libertad en países extranjeros, tanto en situación de prisión provisional, como cumpliendo condena.<sup>8</sup> En la tabla que mostramos a continuación se exponen los datos del año 2020:

*Tabla 6. Países en el mundo con más presos españoles.*

| Clasificación     | País      | Número presos españoles | Delito de drogas | Sexo masculino |
|-------------------|-----------|-------------------------|------------------|----------------|
| 1                 | Marruecos | 98                      | 74               | 93             |
| 2                 | Perú      | 46                      | 44               | 37             |
| 3                 | EEUU      | 32                      | 7                | 31             |
| 4                 | Colombia  | 22                      | 21               | 18             |
| 5                 | Brasil    | 16                      | 10               | 12             |
| <b>Total</b>      |           | <b>214</b>              | <b>156</b>       | <b>191</b>     |
| <b>Porcentaje</b> |           |                         | <b>73%</b>       | <b>89%</b>     |

*Tabla 7. Países europeos con más presos españoles.*

| Clasificación     | País        | Número presos españoles | Delito de drogas | Sexo masculino |
|-------------------|-------------|-------------------------|------------------|----------------|
| 1                 | Francia     | 145                     | 83               | 136            |
| 2                 | Alemania    | 113                     | 36               | 104            |
| 3                 | Portugal    | 45                      | 29               | 39             |
| 4                 | Reino Unido | 32                      | 14               | 30             |
| 5                 | Bélgica     | 38                      | 13               | 35             |
| <b>Total</b>      |             | <b>373</b>              | <b>175</b>       | <b>344</b>     |
| <b>Porcentaje</b> |             |                         | <b>47%</b>       | <b>73%</b>     |

A 31 de marzo del año 2022, hay un total de 786 personas españolas privadas de libertad en el extranjero: 689 hombres y 96 mujeres.<sup>9</sup> Hay que destacar que el delito más sentenciado es el de la salud pública, tanto en los hombres, como en las mujeres. En un porcentaje muy alto, el 46%, las mujeres condenadas lo están por hacer de «mulas», es decir, por trasladar droga de un país a otro a cambio de dinero. La etiología del delito en estos casos es la imperiosa necesidad de conseguir dinero de una manera rápida y en una cantidad suficiente para hacer frente bien a una deuda embargable, bien a un problema económico. En los otros casos, el delito ha sido cometido para ayudar a su pareja o engañada por ella, y también hablamos de tráfico de drogas en el 24%. Un 30% de personas lo están por otros delitos.

La realidad es que, cuando las mujeres son detenidas y encarceladas en un país extranjero, van a tener que soportar muchos meses de estancia en el país de condena hasta que puedan regresar a España. En concreto, al menos pasarán como mínimo en el extranjero, en el mejor de los casos, 14 meses hasta que puedan ser trasladadas a España si vienen condenadas por países no europeos,<sup>10</sup> y 6 meses cuando son trasladadas desde un país de la Unión Europea.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Datos del Informe de detenidos por representación y país de la Dirección General de españoles en el exterior y asuntos consulares, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

<sup>10</sup> En este caso, la legislación vigente aplicable es el Convenio sobre traslado de personas condenadas —nº 112— hecho en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983 o los convenios bilaterales de ejecución de sentencias penales que España haya suscrito con cada país. En estos supuestos, la solicitud de traslado ha de ser aprobada por el Ministerio de Justicia del país emisor y por España como país receptor.

<sup>11</sup> Aquí la legislación que se aplica para poder solicitar el traslado a España es la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea; principalmente en los arts. 63 y ss. Esta ley posibilita que personas condenadas que se encuentren privadas de libertad en cualquier país de la Unión Europea puedan cumplir la pena o medida de seguridad en España y, a la inversa, que condenados comunitarios que están en territorio español puedan hacerlo en otro país de la Unión Europea. Esta Decisión Marco vino también a modificar el procedimiento existente para solicitar los traslados entre los Estados miembros, fundamentalmente convirtiéndolo en un procedimiento meramente judicial en aplicación del principio de reconocimiento mutuo, consecuentemente con la creación de un espacio único de libertad, justicia y seguridad basado en la confianza entre los Estados Miembros. En nuestro caso el órgano competente para reconocer y acordar la ejecución de las sentencias de países de la UE es el Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional (art. 64.2 Ley 23/2014).

Estas situaciones son absolutamente desgarradoras para las mujeres, pues, a parte de cumplir la triple condena que sufre toda mujer que entra en prisión, se le suman un cuarto y un quinto factor: el elemento extranjero (el idioma, las comidas, la cultura, etc.) y la tremenda soledad. Estos factores también los viven las mujeres extranjeras que cumplen condena en España.

En la siguiente tabla vemos la cantidad de mujeres españolas encarceladas en el extranjero y en qué países lo están:<sup>12</sup>

*Tabla 8. Españolas encarceladas en prisiones extranjeras.*

| País                   | Nº | País                 | Nº        |
|------------------------|----|----------------------|-----------|
| Alemania               | 11 | Italia               | 8         |
| Andorra                | 1  | Malta                | 5         |
| Argentina              | 1  | Marruecos            | 2         |
| Austria                | 1  | México               | 1         |
| Bélgica                | 3  | Noruega              | 1         |
| Bolivia                | 1  | Omán                 | 1         |
| Brasil                 | 1  | Panamá               | 1         |
| Chile                  | 3  | Paraguay             | 1         |
| China                  | 1  | Perú                 | 4         |
| Colombia               | 2  | Polonia              | 2         |
| Cuba                   | 1  | Portugal             | 9         |
| Dinamarca              | 1  | Reino Unido          | 3         |
| Ecuador                | 6  | República Dominicana | 4         |
| Emiratos Árabes Unidos | 1  | Rumanía              | 1         |
| Estados Unidos         | 1  | Suiza                | 6         |
| Francia                | 8  | Turquía              | 1         |
| Hungría                | 1  | Venezuela            | 2         |
|                        |    | <b>TOTAL</b>         | <b>96</b> |

<sup>12</sup> Tabla de elaboración propia realizada a partir de los datos obtenidos por Dirección General de Españoles en el exterior y asuntos consulares, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

### 1.3. Comparativa europea sobre alternativas a la prisión y medio abierto

Resulta una ardua tarea obtener datos fiables sobre las alternativas al ingreso en prisión en Europa. Hay tres motivos que lo dificultan. Por un lado, la terminología conceptual es muy diferente entre los países europeos y es muy difícil analizar datos sobre conceptos terminológicamente distintos. Por otro, la duración de las medidas alternativas al ingreso en prisión, puesto que suelen ser de corta duración, lo que hace difícil la obtención de datos. Y la tercera es que los datos no están desagregados. 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 que sí realizan esa desagregación en función del sexo. Italia, por ejemplo, sí 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.

El observatorio europeo de medidas alternativas reconoce en el propio informe *Reducing the prison population in Europe: Do community based sentences work?* el **problema de recogida de datos**, ya que tuvieron serios problemas con las incoherencias en la recopilación de datos sobre las alternativas al encarcelamiento en el marco europeo. Recogen literalmente (sic): «el problema es más grave de lo que habíamos experimentado durante el anterior observatorio sobre el encarcelamiento porque la variedad de medidas contribuye a una imagen menos homogénea. En particular, hay que destacar que algunos países (Grecia y Portugal son los casos más graves) recogieron pocos datos sobre las alternativas al encarcelamiento. La escasez de datos recogidos en estos casos hace imposible evaluar el rendimiento de la medida. Además, en la mayoría de los casos, los diferentes criterios de recogida de datos, las clasificaciones y los significados atribuidos hacen muy difícil la comparación entre los distintos países».

Estas dificultades se manifiestan en los estudios que se han hecho a nivel nacional, europeo e internacional.<sup>13</sup> Por ello, los datos comparativos en materia de alternativas al ingreso en prisión, y más aún, con relación a las mujeres, hay que mirarlos bajo un prisma de cierta desconfianza, sin poder llegar a imperativos categóricos.<sup>14</sup>

Primero hay que aclarar que en Europa existen diferentes sistemas penitenciarios. Los hay que principalmente están orientados a la reinserción, como por ejemplo Noruega, Dinamarca y Finlandia. Otros están orientados a la punición; ejemplo de estos sistemas son Reino Unido y Polonia. Y, por último, encontramos

---

13 Así lo recoge la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en su propio estudio sobre *La mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, del año 2019; el Informe *Cumplimiento de condenas en Medio Abierto*. Una comparativa europea de la Fundación Atenea y de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del año 2020 y los Informes SPACE II del Consejo de Europa y el informe *Reducing the prison population in Europe: Do community based sentences work?*.

14 Sí puede encontrarse una revisión del estado de la cuestión sobre las alternativas a la privación de libertad de las mujeres en la literatura en VASILESCU, C.: «La ejecución penal desde una perspectiva de género. Una revisión bibliográfica con especial referencia a las medidas penales alternativas». *InDret*, 2/2019.

modelos mixtos, donde se conjugan la reinserción y la punición. En este modelo mixto está España, así como nuestros países vecinos Francia e Italia, entre otros.

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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Pero esto es referido a las personas condenadas que van avanzando hacia la finalización de su condena, lo que las personas privadas de libertad llaman en su jerga, licenciaamiento definitivo, o cumplimiento de las 4/4 partes de su condena.

Respecto a las alternativas al ingreso en prisión, no rige este sistema progresivo, puesto que se intenta desde que la sentencia es firme —esto es, que ya no se puede recurrir— evitar el ingreso en prisión y cumplir una medida en libertad.

En los últimos años, la Unión Europea (UE) ha intentado muchas veces promover el uso de medidas alternativas para reducir el uso del encarcelamiento mediante diferentes tipos de justicia comunitaria. También es sabido que las recomendaciones de la UE han entrado en conflicto en repetidas ocasiones con las políticas internas de los distintos países. En este sentido, las exigencias de orden público planteadas dentro de los Estados miembros, influenciadas en algunas ocasiones por diversas formas de populismo penal, suelen frenar la aplicación masiva de las alternativas a la prisión.<sup>17</sup>

De los datos de los Informes SPACE I y SPACE II se infiere que en algunos países (Polonia, Francia, España), el número de personas en **libertad condicional** aumentó durante los años 2002–2010. Sin embargo, entre el año 2011 y el 2014, podemos ver una inversión de la tendencia con una disminución de personas en libertad condicional en muchos países (Inglaterra y Gales, Polonia, España, Letonia, Portugal). Por supuesto, la magnitud del descenso difiere según el país. No obstante, observamos una tendencia reciente de disminución del número de personas en libertad condicional que debería ser objeto de seguimiento en los próximos años para comprobar su continuidad a medio plazo. Lamentablemente, sólo disponían de datos sobre el arresto domiciliario en Inglaterra y Gales y en Italia. Vemos una reducción del número de personas ingresadas en prisión domiciliaria en Escocia y Gales a partir de 2004. Por el contrario, tenemos un aumento en el uso de esta medida en Italia desde 2008 hasta 2014. A partir de

---

15 CÁMARA ARROYO, S.: «Elementos integradores del concepto de sistema penitenciario: perspectiva supranacional». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LXXII, p. 201.

16 Ibidem.

17 BOTTOMS, A.: «The philosophy and politics of punishment and sentencing». *The Politics of Sentencing Reform*. Clarkson C., Morgan, R. (eds). Oxford: Clarendon Press, 1995; PRATT, J.: *Penal Populism*. New York: Taylor&Francis, 2007; SIMON, J.: *Governing thorough crime: how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

2014, vemos un descenso en el número total de personas ingresadas en prisión domiciliaria. Los pocos países que recogieron datos sobre la utilización de la vigilancia electrónica muestran cómo el uso de esta forma de control social está en general aumentando. Este aumento es evidente en Francia y España, donde se produjo un incremento constante del uso de esta forma de vigilancia a partir de 2002. También hubo un aumento continuo a partir de 2012, interrumpido por la disminución en 2014 en Polonia.

Tras la pandemia los datos sobre el **uso de medios telemáticos** se han disparado, dado que fue una medida muy utilizada desde los Centros de Inserción Social (CIS) con las personas que estaban en tercer grado. Según datos facilitados por la Subdirección General de Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas de la SGIP, en abril de 2022, del total de las personas que estaban en medio abierto (6.718), el 53.1% estaban sujetos al control telemático.

Para concluir en este punto, podemos afirmar que los escasos datos recogidos sugieren que las recomendaciones europeas sobre un mayor uso de las alternativas al encarcelamiento no se han aplicado a nivel general. La reducción general del número de personas puestas en libertad condicional parece ser un indicio preocupante de las recientes restricciones en el uso de alternativas a la prisión que deben ser supervisadas en los próximos años. Por el contrario, el mayor uso de la vigilancia electrónica en muchos países europeos parece indicar la afirmación de un nuevo escenario en el control penal. Como ya se ha dicho, ese tipo de control tiene aspectos controvertidos que deben ser adecuadamente vigilados para verificar su impacto en las personas implicadas.

Uno de los objetivos más relevantes para aplicar las medidas alternativas durante la ejecución de la pena ha sido el de reducir la población penitenciaria. La eficacia de las medidas alternativas en la reducción de la población penitenciaria es muy debatida en la literatura. Por un lado, las Recomendaciones europeas aspiran a sustituir la prisión por alternativas. Por otro, algunos autores explicaban cómo la introducción de alternativas al encarcelamiento en el sistema penal no siempre provoca una reducción de la población penitenciaria, sino que produce un efecto de «**ampliación neta**» en algunos casos.<sup>18</sup>

Más recientemente, en el año 2015, Marcel Aebi confirmó el efecto de esa ampliación neta analizando datos oficiales europeos sobre el encarcelamiento y las sanciones comunitarias. Según la tesis de Aebi, el creciente uso de las sanciones comunitarias en los últimos años no ha producido una reducción general de la población penitenciaria, sino un aumento tanto del encarcelamiento como de las sanciones alternativas, lo que ha supuesto una ampliación del control social. En el informe *Reducing the prison population in Europe: Do community based sentences work?*, los datos de 2010 a 2014 demuestran cómo no existe una conexión clara entre el uso de medidas alternativas al encarcelamiento y la reducción de la población penitenciaria.

Sólo constan dos excepciones. La primera es España, donde la disminución del número de personas privadas de libertad en los últimos años va acompañada de un aumento del uso de la vigilancia electrónica. Al mismo tiempo, sin embargo, se ha producido en nuestro país una reducción del número de personas en libertad condicional en los últimos años.

La segunda excepción es Italia, donde desde 2011 la reducción de la población penitenciaria ha ido acompañada de un aumento de las alternativas durante

---

18 COHEN, S.: *Visions of Social Control*. Cambridge: Polity Press, 1985 (traducción al español de Elena Larrauri en 1998: *Visiones de Control Social*. PPU, Barcelona, 1988); MC MAHON, M.: «Net-widening: vagaries in the use of a concept». BJC 30, nº 2, 1990.

la ejecución. Sin embargo, en Italia se produjo el fenómeno exactamente contrario durante los años anteriores: el aumento de las alternativas coincidió con un fuerte incremento de la población penitenciaria que nos recuerda el modelo de ampliación neta.

Las alternativas al encarcelamiento son una forma de control y contención de la población penitenciaria. No son una forma de reducir drásticamente la población penitenciaria. Desde este punto de vista, la libertad condicional es el ejemplo más importante. En muchos países (Polonia, Letonia, España), el número de personas puestas en libertad condicional disminuyó cuando la población penitenciaria también se redujo. Esto sucede porque, al reducirse la población carcelaria, se reduce el número de internos que cumplen los criterios de la libertad condicional, y porque la función social de la medida como «válvula de escape» es menos urgente. Estas consideraciones sugieren que las alternativas al encarcelamiento no son actualmente una herramienta suficiente para promover la disminución de la población penitenciaria, que ha ido descendiendo claramente en los últimos años. Está claro que algunas de ellas pueden ayudar, pero deben ir acompañadas de reformas estructurales capaces de reducir el número de personas que entran en el sistema penal. Y todo esto, sin poder hacer un análisis segregado por sexos, lo que invisibiliza la realidad de las mujeres en Europa respecto al medio abierto (en cuanto a las alternativas al ingreso en prisión y penas no privativas de libertad) pues como vemos, los datos analizados versan sobre el medio telemático (modalidad de tercer grado en nuestro país) y la libertad condicional, no teniendo datos concluyentes para comparar sobre nuestros conceptos de trabajos en beneficio de la comunidad (TBC), suspensiones con y sin regla de conducta, suspensiones con prestaciones y sustituciones.

## 2. Una aproximación nacional a la delincuencia femenina y a la aplicación de las penas y alternativas a la prisión.

### 2.1. Delincuencia y condenas

Si observamos los **datos de criminalidad** que nos proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE),<sup>19</sup> vemos que la criminalidad es un fenómeno esencialmente masculino. Pero también nos aportan otros datos interesantes.

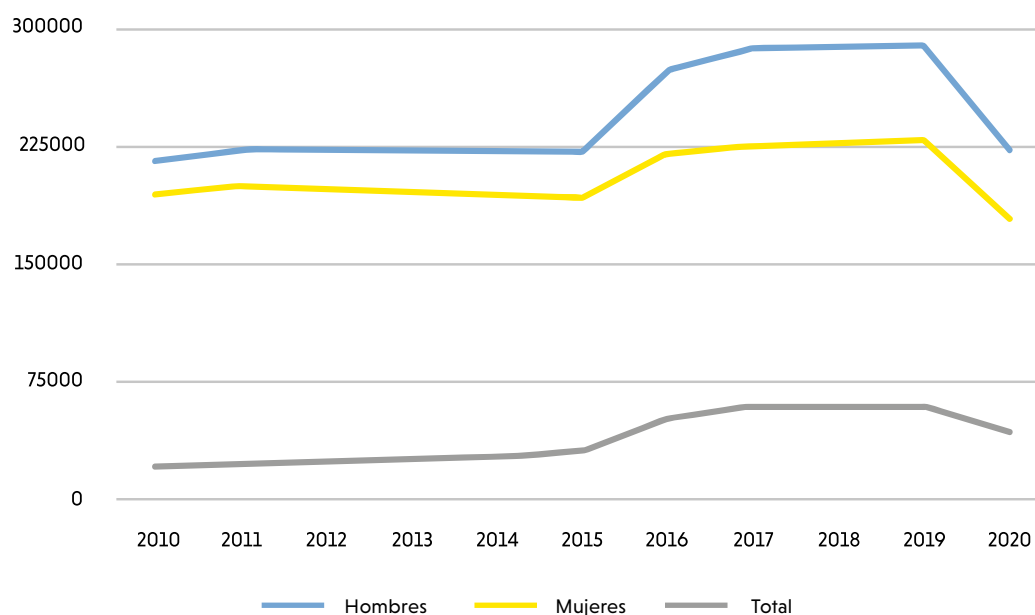
En primer lugar, los datos correspondientes a la última década nos muestran que, frente a una estabilización del **número de condenas** de adultos (18 años o más) en la primera mitad, a partir del 2016 el número de condenas se incrementa de una manera importante, pasando de 215.518 condenas en 2010 a 286.931 en 2019. Ese incremento también se produce en las condenas a los hombres; hay que tener en cuenta el impacto que en la contabilidad de estas condenas ha tenido la supresión de las faltas tras la reforma del CP operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, con la conversión en delitos leves de un número relevante de aquellas. Y en el descenso de las condenas en 2020 (21.7% menos en hombres y 27.1%

---

<sup>19</sup> Todos los gráficos y tablas recogidos en esta sección son de elaboración propia a partir de los datos extraídos del INE.

en mujeres) ha operado la paralización de la actividad, también de los juzgados y tribunales, durante el Estado de Alarma.

*Gráfico 1. Condenados/as según sexo.*



Sin embargo, si bien ese aumento se produce en ambos sexos, la representación de la mujer ha ido aumentando proporcionalmente de manera importante.

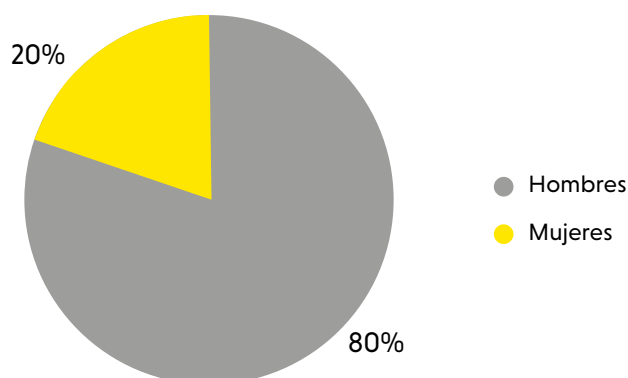
*Tabla 9. Condenados/as según sexo.*

| Año  | Hombres | Mujeres | % Mujeres | Total   |
|------|---------|---------|-----------|---------|
| 2010 | 193.801 | 21.367  | 9.9%      | 215.168 |
| 2011 | 199.073 | 22.517  | 10.1%     | 221.590 |
| 2012 | 196.876 | 24.187  | 10.9%     | 221.063 |
| 2013 | 194.596 | 25.180  | 11.4%     | 219.776 |
| 2014 | 191.608 | 27.219  | 12.4%     | 218.827 |
| 2015 | 190.876 | 31.986  | 14.3%     | 222.862 |
| 2016 | 219.280 | 52.246  | 19.2%     | 271.526 |
| 2017 | 225.753 | 59.583  | 20.8%     | 285.336 |
| 2018 | 227.211 | 59.426  | 20.7%     | 286.637 |
| 2019 | 227.722 | 59.209  | 20.6%     | 286.931 |
| 2020 | 178.256 | 43.181  | 19.5%     | 221.437 |



Así, si en 2010 representaban el 9.9% de las condenas firmes, en sólo diez años habían duplicado hasta el 20.6%, experimentando un leve descenso, al 19.5% en 2020.

Gráfico 2. Condenados/as según sexo.



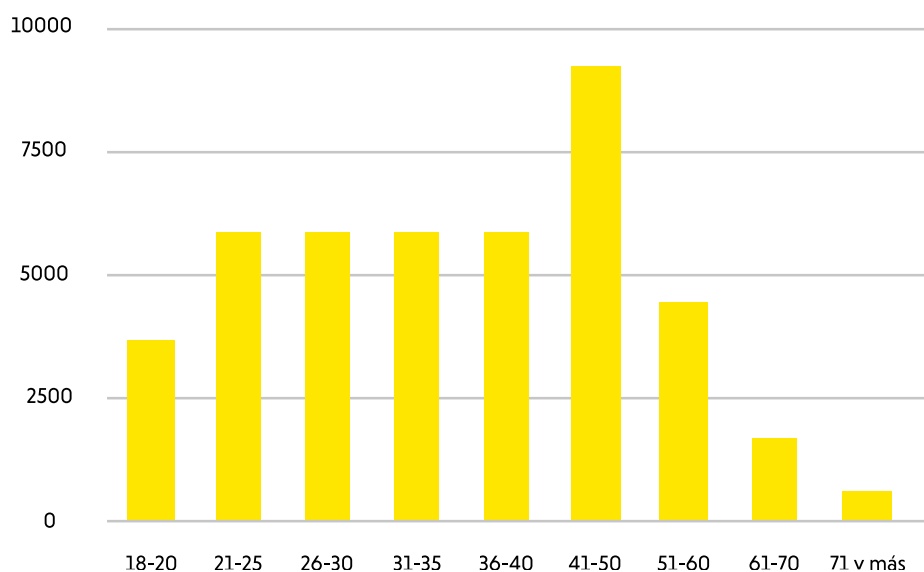
Por edad, el rango preponderante se distribuye de forma homogénea entre los 21 y los 40 años, si bien el mayor corresponde a la década entre los 41 y los 50, sin grandes variaciones en este sentido con la distribución existente entre los hombres.<sup>20</sup>

Tabla 10. Mujeres condenadas en 2020 según edad.

| EDAD         | Mujeres condenadas 2020 | Mujeres |
|--------------|-------------------------|---------|
| 18-20        | 3.725                   | 8.6%    |
| 21-25        | 5.932                   | 13.7%   |
| 26-30        | 5.901                   | 13.6%   |
| 31-35        | 5.833                   | 13.5%   |
| 36-40        | 5.900                   | 13.6%   |
| 41-50        | 9.234                   | 21.3%   |
| 51-60        | 4.430                   | 10.2%   |
| 61-70        | 1.652                   | 3.8%    |
| 71 y más     | 574                     | 1.3%    |
| <b>TOTAL</b> | <b>43.181</b>           |         |

<sup>20</sup> Pues la distribución de las condenas en hombres según rango de edad en el 2020 sería la siguiente: 18-20 años: 8%; 21-25 años: 13.1%; 26-30 años: 13.4%; 31-35 años: 13.8%; 36-40 años: 13.8%; 41-50 años: 22.1%; 51-60 años: 10.8%; 61-70 años: 3.5%; 71 y más: 1%.

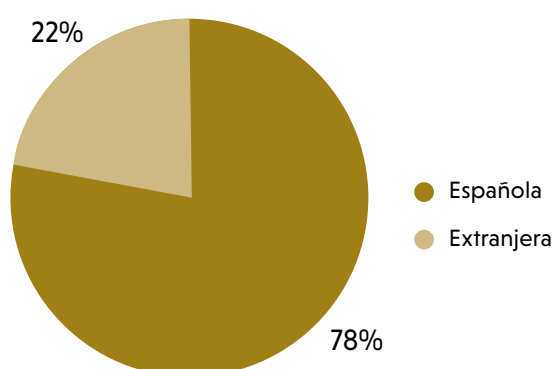
Gráfico 3. Mujeres condenadas en 2020 por rango de edad.



Eso sí, comparando los rangos de edad con los correspondientes a diez años antes, en 2010, vemos que entonces existía una mayor presencia de las mujeres entre 21 a 30 años (con un 18% en cada rango) y entre 31 a 35% (16%), por lo que las condenas están recayendo diez años después en una población femenina de mayor edad. El mismo fenómeno ocurre en el caso de los hombres.<sup>21</sup>

Por **nacionalidad**, destaca que el 78.1% de las mujeres condenadas en 2020 son de nacionalidad española frente a un 21.8% de extranjeras. Se trata también de una variable que ha sufrido una variación en la última década, pues en 2010 las extranjeras condenadas representaban el 26% frente al 74% de las nacionales.

Gráfico 4. Mujeres condenadas en 2020 por nacionalidad.



<sup>21</sup> Pues en 2010, el 16% de las condenas eran en el rango de los 21-25 años, el 17.3% en el de 26-30 años y el 16.4% en el de 31 a 35 años.

En el caso de los hombres, la tasa de extranjeros es algo mayor: un 25.8% frente a un 74.1% de nacionales. También ha experimentado un descenso, pues en 2010 los extranjeros representaban un 28% del total de hombres condenados.

Y respecto a las nacionalidades más presentes, en el caso de las mujeres, la mayoría corresponde a América (9.3%), seguido por los países miembros de la UE (6.5%) y África (3.3%).<sup>22</sup>

*Tabla 11. Mujeres condenadas en 2020 según nacionalidad.*

| Nacionalidad                 | Condenas mujer 2020 | %     |
|------------------------------|---------------------|-------|
| <b>Española</b>              | 33.760              | 78.1% |
| <b>País UE 28 sin España</b> | 2.824               | 6.5%  |
| <b>País de Europa sin EU</b> | 879                 | 2%    |
| <b>África</b>                | 1.435               | 3.3%  |
| <b>América</b>               | 4.051               | 9.3%  |
| <b>Asia</b>                  | 231                 | 0.5%  |
| <b>Oceanía</b>               | 1                   | 0%    |
| <b>TOTAL</b>                 | 43.181              |       |

Por **número de condenas**, el 81.7% de las mujeres lo fue por un único delito, el 12.6% por dos, el 3% por tres y el 2.5% por cuatro o más. En esto sí que hay una diferencia muy significativa con los hombres, importante para ver el perfil de las mujeres que entran en prisión, puesto que el número de condenados por un único delito desciende al 74.9%, incrementándose a 16.1% el de dos, a 4.8% el de 3 y a 3.9% el de cuatro o más.

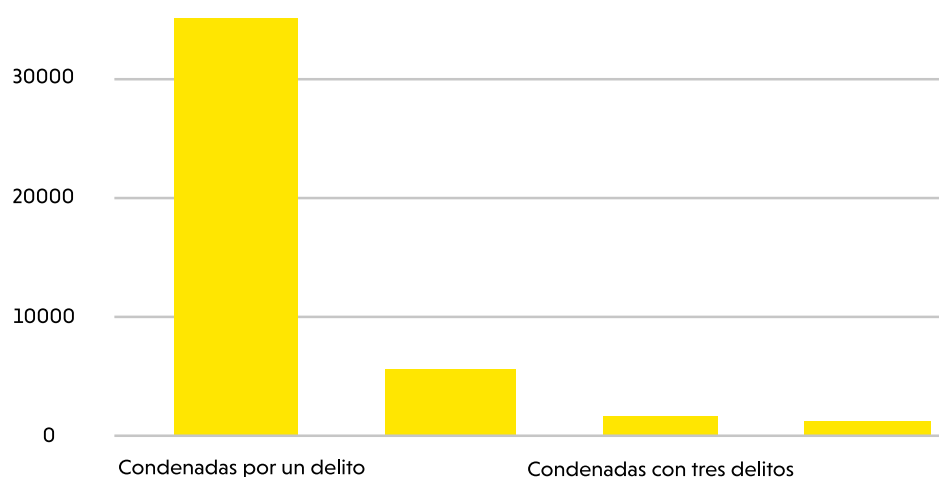
Eso sí, si comparamos estos resultados con los datos de 2010, vemos cómo ha descendido el número de condenadas por un delito y se ha incrementado el resto. Hace diez años un 88.7% de las mujeres condenadas lo eran por la comisión de un delito, el 9.4% por dos, el 1.2% por tres y el 0.5% por cuatro o más. Lo mismo ha ocurrido en el caso de los hombres: en 2010 el 82.3% lo fueron por un delito, el 13.1% por dos, el 2.9% por tres y el 1.5% por cuatro o más.

<sup>22</sup> En el caso de los hombres, también la proveniencia de los extranjeros condenados más relevante es la de América (10.6%), seguida por los países de la UE (8%) y África (7.6%). El resto de países europeos representa un 0.8%, Asia un 0.7% y Oceanía un 0.1%.

Tabla 12. Mujeres y hombres condenados en 2020 por número de delito.

| Número de condenas                     | Mujeres 2020  | %     | Hombres 2020   | %     |
|----------------------------------------|---------------|-------|----------------|-------|
| Condenados/as por un delito            | 35.296        | 81.7% | 133.673        | 74.9% |
| Condenados/as con dos delitos          | 5.477         | 12.6% | 28.869         | 16.1% |
| Condenados/as con tres delitos         | 1.321         | 3%    | 8.723          | 4.8%  |
| Condenados/as con cuatro o más delitos | 1.087         | 2.5%  | 6.991          | 3.9%  |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>43.181</b> |       | <b>178.256</b> |       |

Gráfico 5. Número de condenas a mujeres en 2020.



En cuanto al **tipo de delito** por el que las mujeres son condenadas tampoco hay grandes sorpresas. En las mujeres, el 50.5% de las condenas corresponden a los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. No obstante, la mayor representatividad, con un 66.5%, la tienen los hurtos, a los que siguen las defraudaciones con un 16.2%. El robo supone sólo un 4.6% de las condenas.

Le siguen, a distancia, los delitos contra la seguridad colectiva (15%), los delitos de lesiones (16%), los delitos contra la libertad (5.6%) y los delitos contra el orden público (3.4%). Y dentro de los delitos contra la seguridad colectiva, un 84.6% corresponden a los delitos contra la seguridad pública, frente a un 15% de los delitos contra la salud pública, donde se encuentran los delitos de tráfico de drogas.

Tabla 13. Mujeres y hombres condenados en 2020 por tipo de delito.

| Tipo de delito                    | Mujer 2020    | %     | Hombre 2020    | %     |
|-----------------------------------|---------------|-------|----------------|-------|
| Homicidio y sus formas            | 129           | 0.2%  | 907            | 0.3%  |
| Lesiones                          | 9.031         | 16%   | 44.074         | 17.2% |
| Contra la libertad                | 3.186         | 5.6%  | 19.183         | 7.5%  |
| Torturas e integridad moral       | 402           | 0%    | 6.676          | 2.6%  |
| Libertad e indemnidad sexuales    | 63            | 0%    | 2.822          | 1.1%  |
| Relaciones familiares             | 501           | 0.8%  | 3.692          | 0.1%  |
| Patrimonio y orden socioeconómico | 28.453        | 50.5% | 71.207         | 27.9% |
| Seguridad colectiva               | 8.450         | 15%   | 71.604         | 28%   |
| Falsedades                        | 1.073         | 1.9%  | 4.578          | 1.7%  |
| Contra Administración pública     | 289           | 0.5%  | 1.656          | 0.6%  |
| Contra Administración de Justicia | 2.058         | 3.6%  | 14.129         | 5.5%  |
| Contra el orden público           | 1.936         | 3.4%  | 10.704         | 4.1%  |
| Resto de delitos                  | 758           | 1.3%  | 3.710          | 1.4%  |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>56.329</b> |       | <b>254.942</b> |       |

Gráfico 6. Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico en mujeres en 2020.

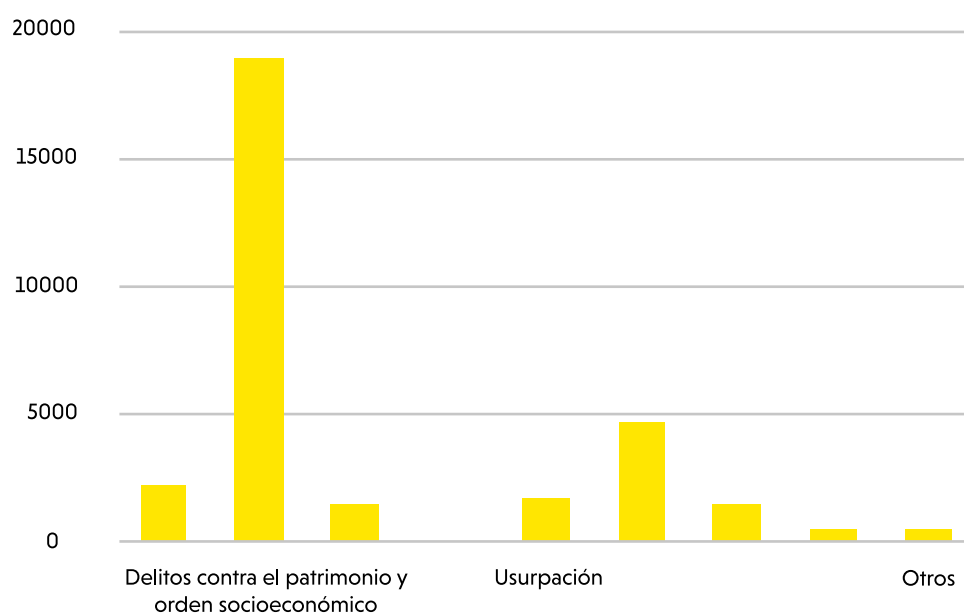
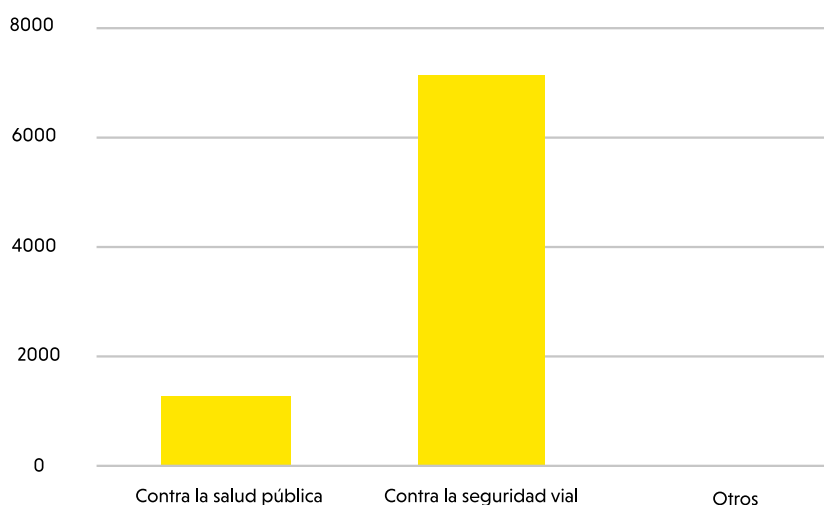


Gráfico 7. Delitos contra la seguridad colectiva en mujeres en 2020.



En los hombres, si bien la mayor representatividad la tienen también los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, sólo alcanza el 27.9%. La representación de las conductas no violentas, como los hurtos, baja a un 40.1%, siendo los robos un 23.6% y las defraudaciones un 19%.

Con un porcentaje de 28% le siguen los delitos contra la seguridad colectiva, pero con una hiperrepresentación dentro de ellos de los delitos contra la seguridad vial (88.5%) frente a la salud pública (11.2%). Tras ellos, las lesiones (17.2%) y los delitos contra la libertad (7.5%).

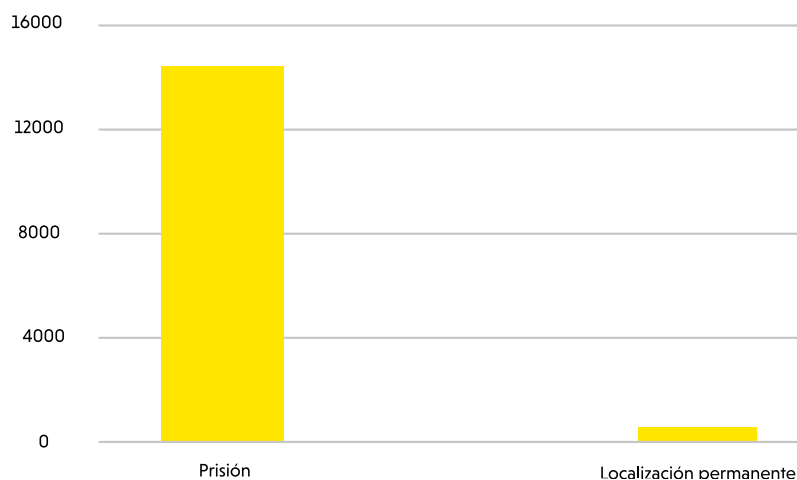
Tanto en los hombres como en las mujeres, esa hiperrepresentación de los delitos contra la seguridad vial dará lugar a la aplicación de las alternativas a la pena en un número muy importante de casos, ya vía TBC, ya vía suspensión. También, en el caso de los hombres, las conductas de violencia de género de menor entidad.

En cuanto a las **penas impuestas**, mientras que las privativas de libertad representan el 17.2% de las impuestas a las mujeres —frente a un 19.4% de las hombres—, es la multa la más impuesta (49.6%), mientras que en el caso de los hombres son las penas privativas de derechos (50.7%). Ahora bien, entre las penas privativas de libertad, la pena de prisión es la impuesta en el 95.8% en las mujeres (frente a un 4.1% de la pena de localización permanente) y en el 96.3% en los hombres (frente a un 3.6% de la pena de localización permanente).

Tabla 14. Penas por sexo en 2020.

| Penas                             | Mujeres | %     | Hombres | %     |
|-----------------------------------|---------|-------|---------|-------|
| Penas privativas de libertad      | 15.055  | 17.2% | 98.461  | 19.4% |
| Penas privativas de derechos      | 28.944  | 33.1% | 256.439 | 50.7% |
| Multa                             | 43.381  | 49.6% | 149.836 | 29.6% |
| Expulsión del territorio nacional | 58      | 0%    | 783     | 0.1%  |
| TOTAL                             | 87.438  |       | 505.519 |       |

Gráfico 8. Penas privativas de libertad impuestas a mujeres en 2020.

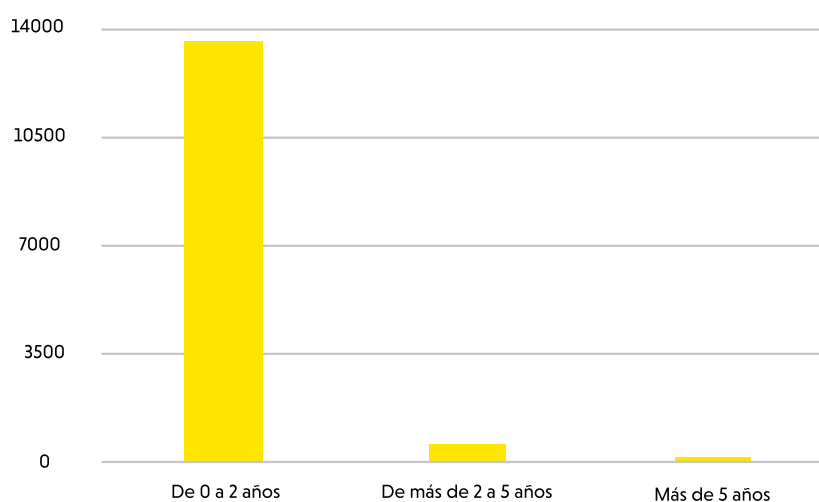


Y en cuanto a su duración, el 94.7% de las penas de prisión impuestas a las mujeres y el 91.3% a los hombres no superan los dos años, lo que abre la posibilidad, si se cumplen el resto de requisitos establecidos en el Código penal, para la aplicación de la figura de la suspensión como alternativa a la entrada en prisión en un número muy elevado de casos. En el caso de los hombres, es mayor la representatividad de las penas superiores a 2 años y a 5 años que en las mujeres. Eso también nos muestra un perfil de menor peligrosidad como regla general en las mujeres.

Tabla 15. Penas de prisión según duración de la pena y sexo.

| Penas                | Mujeres       | %     | Hombres       | %     |
|----------------------|---------------|-------|---------------|-------|
| De 0 a 2 años        | 13.683        | 94.7% | 86.689        | 91.3% |
| De más de 2 a 5 años | 583           | 4%    | 6.697         | 7%    |
| Más de 5 años        | 171           | 1.1%  | 1.521         | 1.6%  |
| <b>TOTAL</b>         | <b>14.437</b> |       | <b>94.907</b> |       |

Gráfico 8. Penas privativas de libertad impuestas a mujeres en 2020.

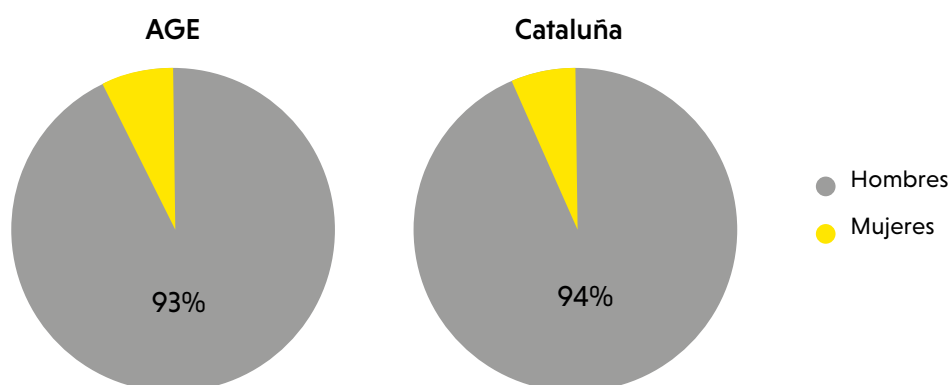


## 2.2. Mujer en prisión

Cuando no funciona la barrera de las alternativas penales a la prisión, ya de la suspensión o, en el caso de las mujeres extranjeras, de la sustitución de su pena por la expulsión en las condiciones establecidas en el art. 89 CP, pasan a cumplir su condena a la prisión. La identificación de un perfil, tanto cuantitativo, como cualitativo de las mujeres que están en prisión, es necesaria para visibilizarlas, para identificarlas, para desanonimizarlas y ver esa condena de mayor severidad «que pagan» en prisión.

Según los datos que nos ofrecen los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior,<sup>23</sup> la **distribución de la población reclusa por sexo** nos muestra cómo la población penitenciaria es esencialmente masculina: el 92.7%, frente al 7.3% de las mujeres. Si encontramos variaciones en función de las dos Administraciones penitenciarias existentes en el momento del último Anuario,<sup>24</sup> la AGE y la Administración catalana. Mientras que en la primera el porcentaje de mujeres es de un 7.4%, en Cataluña desciende a un 6.5%.

*Gráficos 10 y 11. Distribución de las mujeres en prisión en 2020 por Administración penitenciaria*



*Tabla 16. Población reclusa a 31 de diciembre de 2020 por sexo y Administración penitenciaria.*

| Sexo         | AGE           | %     | Cataluña     | %     | TOTAL         | %     |
|--------------|---------------|-------|--------------|-------|---------------|-------|
| Hombres      | 43.798        | 92.6% | 7.367        | 93.5% | 51.165        | 92.7% |
| Mujeres      | 3.502         | 7.4%  | 513          | 6.5%  | 4.015         | 7.3%  |
| <b>TOTAL</b> | <b>47.300</b> |       | <b>7.880</b> |       | <b>55.180</b> |       |

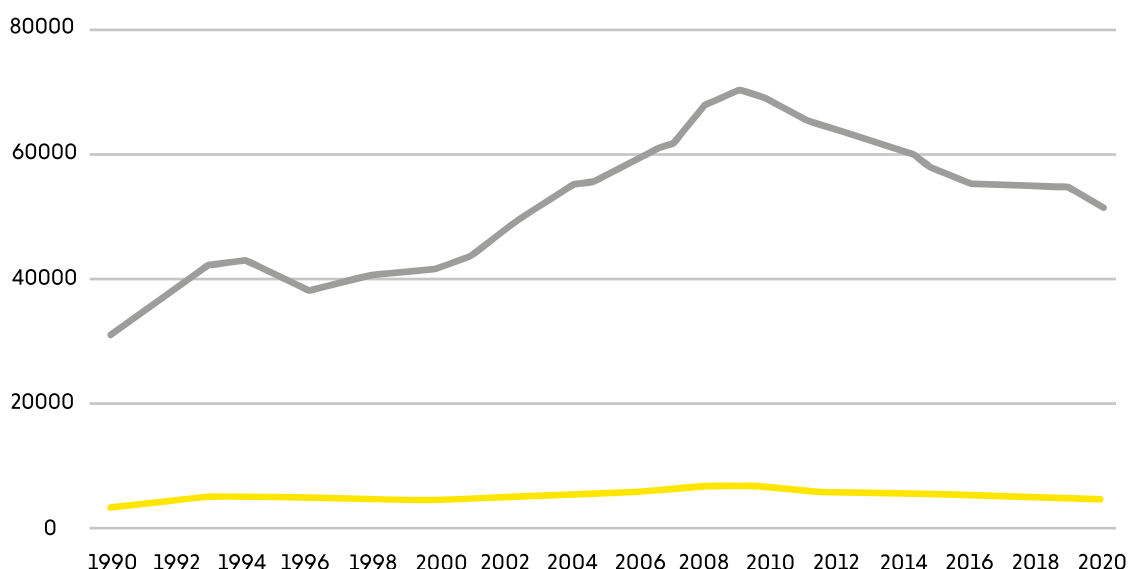
<sup>23</sup> Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2020, P. 302.

<sup>24</sup> Pues no es hasta el 1 de octubre del 2021 cuando se han hecho efectivas las competencias en materia penitenciaria al País Vasco.



La población reclusa ha experimentado una variación notable, durante la última década, en un proceso inverso a la situación vivida durante la década anterior. En efecto, si a partir del año 2003, año en el que el Código penal es reformado hasta en tres ocasiones,<sup>25</sup> es cuando comienza a aumentar la población penitenciaria hasta alcanzar la cifra de internos/as más elevada de la historia de la democracia: 76.079 personas privadas de libertad. A partir precisamente del año 2010, comienza un descenso anual de internos/as que a día de hoy continúa, pero sin que se hayan llegado a recuperar las cifras en las que, aún con una mayor criminalidad, no superaban los 40.000.<sup>26</sup>

*Gráfico 12. Evolución de la población reclusa española (1990-2020).*



25 Sin duda la reforma que más impactó en el incremento de la población reclusa a partir de ese año fue la LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas y, en concreto, la previsión de la imposición preceptiva del período de seguridad que incorporaba al artículo 36 del Código penal y que impedía clasificar en tercer grado hasta no haber cumplido la mitad de la condena impuesta. El Código volvió a ser reformado por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros; y por la LO 15/2003, de 25 de noviembre. Dos reformas más posteriores vinieron a contribuir tanto al aumento cuantitativo de la población reclusa como al cambio del perfil de las personas que entraban en prisión: así la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la LO 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica el CP en materia de seguridad vial.

26 Así, en 1990, la población penitenciaria a 31 de diciembre, era de 33.058 internos, 30.454 hombres y 2.604 mujeres, ascendiendo diez años después, en el año 2000, a 45.104 (41.451 hombres y 3.653 mujeres). Un estudio sobre las causas del aumento de la población reclusa durante esta década, su impacto en el sistema penitenciario y las estrategias para su reversión, en RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-05 (2018), pp. 1 y ss.

*Tabla 17. Evolución de la población reclusa total por sexo 2010-2020.*

| <b>AÑO</b> | <b>Hombres</b> | <b>Mujeres</b> | <b>%</b> | <b>TOTAL</b> |
|------------|----------------|----------------|----------|--------------|
| 1990       | 30.454         | 2.604          | 7.8%     | 33.058       |
| 1991       | 34.620         | 3.237          | 8.5%     | 37.857       |
| 1992       | 38.200         | 3.694          | 8.8%     | 41.894       |
| 1993       | 41.742         | 4.334          | 9.4%     | 46.076       |
| 1994       | 42.684         | 4.460          | 9.4%     | 47.144       |
| 1995       | 40.739         | 4.217          | 9.3%     | 44.956       |
| 1996       | 38.030         | 3.873          | 9.2%     | 41.903       |
| 1997       | 38.778         | 3.978          | 9.3%     | 42.756       |
| 1998       | 40.404         | 3.966          | 8.9%     | 44.370       |
| 1999       | 40.465         | 3.732          | 8.4%     | 44.197       |
| 2000       | 41.451         | 3.653          | 8%       | 45.104       |
| 2001       | 43.666         | 3.905          | 8.5%     | 47.571       |
| 2002       | 47.750         | 4.132          | 7.9%     | 51.882       |
| 2003       | 51.686         | 4.410          | 7.8%     | 56.096       |
| 2004       | 54.805         | 4.570          | 7.6%     | 59.375       |
| 2005       | 56.291         | 4.763          | 7.8%     | 61.054       |
| 2006       | 58.912         | 5.109          | 7.9%     | 64.021       |
| 2007       | 61.508         | 5.592          | 8.3%     | 67.100       |
| 2008       | 67.608         | 5.950          | 8%       | 73.558       |
| 2009       | 70.003         | 6.076          | 7.9%     | 76.079       |
| 2010       | 68.141         | 5.788          | 7.8%     | 73.929       |
| 2011       | 65.184         | 5.288          | 7.5%     | 70.472       |
| 2012       | 63.372         | 5.225          | 7.6%     | 68.597       |
| 2013       | 61.682         | 5.083          | 7.6%     | 66.765       |
| 2014       | 60.040         | 4.977          | 7.6%     | 65.017       |
| 2015       | 56.892         | 4.722          | 7.6%     | 61.614       |
| 2016       | 55.141         | 4.448          | 7.4%     | 59.589       |
| 2017       | 54.449         | 4.365          | 7.4%     | 58.814       |
| 2018       | 54.449         | 4.434          | 7.5%     | 58.883       |
| 2019       | 54.144         | 4.373          | 7.4%     | 58.517       |
| 2020       | 51.165         | 4.015          | 7.2%     | 55.180       |

Ahora bien, en ese proceso de descenso no ha habido variaciones significativas en su distribución por sexo, como tampoco las hubo en su proceso de incremento en la última década. Sí experimentó una subida durante la década de los 90 del pasado siglo, con una singular incorporación de la mujer al ámbito delictivo, relacionada sobre todo con los delitos de tráfico de drogas, que llegó a situarla en un 9.4% de la población reclusa total.

En cuanto a la **población reclusa por edad**, se observa un envejecimiento, tanto de la masculina como de la femenina. Así, el grupo mayoritario por edad se sitúa entre los 30 a los 60 años. En apenas diez años, y respecto a la población femenina, se observa claramente ese envejecimiento en la reducción casi a la mitad de las mujeres en los grupos de edad de 21 a 30 años y en un aumento considerable, de un 31% a representar un 42.4%, de las que se encuentran en el tramo de edad entre 41 a 60 años. También se ha duplicado el número de mujeres mayores de 60.

*Tabla 18. Población reclusa penada total por grupos de edad según sexo a 31 de diciembre de 2020*

| Edad Penados/as<br>TOTAL | Hombres | %     | Mujeres | %     | TOTAL  | %     |
|--------------------------|---------|-------|---------|-------|--------|-------|
| 18-20 a                  | 322     | 0.7%  | 13      | 0.3%  | 335    | 0.7%  |
| 21-25 a                  | 2.835   | 6.7%  | 190     | 5.6%  | 3025   | 6.6%  |
| 26-30 a                  | 5.214   | 12.4% | 392     | 11.7% | 5.606  | 12.3% |
| 31-40 a                  | 13.075  | 31.1% | 1.102   | 33%   | 14.177 | 31.2% |
| 41-60 a                  | 18.200  | 43.3% | 1.416   | 42.4% | 19.716 | 43.4% |
| Más de 60                | 2.347   | 5.5%  | 175     | 5.2%  | 2.522  | 5.5%  |
| Totales                  | 41.993  |       | 3.338   |       | 45.381 |       |

*Tabla 19. Comparativa población reclusa total femenina por grupos de edad 31/12/2020-31/12/2010*

| Edad Penadas<br>TOTAL | Mujeres<br>2020 | &     | Mujeres<br>2010 | %     |
|-----------------------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| 18-20 a               | 13              | 0.3%  | 24              | 0.5%  |
| 21-25 a               | 190             | 5.6%  | 467             | 10.4% |
| 26-30 a               | 392             | 11.7% | 933             | 20.9% |
| 31-40 a               | 1.102           | 33%   | 1.520           | 34%   |
| 41-60 a               | 1.416           | 42.4% | 1.409           | 31.6% |
| Más de 60             | 175             | 5.2%  | 105             | 2.3%  |
| Totales               | 3.338           |       | 4.458           |       |

Por **situación procesal**, sigue habiendo un número importante de mujeres —y hombres— en prisión provisional, con las particularidades que en materia de ejecución conlleva están como preventivo/a: un total del 15.7%, algo menos, un 14%, en el caso de las mujeres.

En cambio, el número de penadas con preventivas, así como el de mujeres con medidas de seguridad privativas de libertad, es significativamente bajo. En el caso de los hombres, el número de penados con preventivas es algo mayor, siendo similar a las mujeres el porcentaje de la utilización de la prisión provisional y de las medidas de seguridad.

Es verdad que a mitad de la década pasada se produjo una disminución del uso de la prisión provisional, que sin embargo ha vuelto a crecer, aunque sin alcanzar los porcentajes de 2010, con un 18.7% de población reclusa preventiva.

*Tabla 20. Población reclusa total a 31 de diciembre de 2020 por situación procesal penal y sexo.*

| Situación procesal penal total | Hombres | %     | Mujeres | %     | Total  | %     |
|--------------------------------|---------|-------|---------|-------|--------|-------|
| Preventivos/as                 | 8.109   | 15.8% | 563     | 14%   | 8.672  | 15.7% |
| Penados/as                     | 41.866  | 81.8% | 3.384   | 84.2% | 45.250 | 82%   |
| Medidas de seguridad           | 485     | 0.9%  | 42      | 1%    | 527    | 0.9%  |
| Penados/as con preventivas     | 705     | 1.3%  | 26      | 0.6%  | 731    | 1.3%  |
| Total                          | 51.165  |       | 4.015   |       | 55.180 |       |

En la evolución de la población preventiva en la última década, llama la atención cómo hace tan sólo diez años era una medida utilizada por encima de la media en las mujeres. Esta situación ha cambiado en los dos últimos años, equilibrándose en 2019 y pasando a estar por debajo de la media en 2020.

*Tabla 21. Evolución de la aplicación de la prisión provisional en la población total y por sexo.*

| AÑO  | Preventivos total | %     | Mujeres en situación de prisión provisional | %     |
|------|-------------------|-------|---------------------------------------------|-------|
| 2020 | 8.672             | 15.7% | 563                                         | 14%   |
| 2019 | 9.452             | 16.1% | 702                                         | 16%   |
| 2018 | 9.205             | 15.6% | 780                                         | 17.5% |
| 2017 | 8.362             | 14.2% | 663                                         | 15.1% |
| 2016 | 7.996             | 13.5% | 658                                         | 14.7% |
| 2015 | 7.684             | 12.4% | 652                                         | 13.8% |
| 2014 | 8.595             | 13.2% | 795                                         | 15.9% |
| 2013 | 9.292             | 13.9% | 831                                         | 16.3% |
| 2012 | 10.938            | 15.9% | 1.010                                       | 19.3% |
| 2011 | 12.148            | 17.2% | 1.156                                       | 21.8% |
| 2010 | 13.837            | 18.7% | 1.277                                       | 22%   |

Por **tipología delictiva**, la práctica totalidad de la población reclusa está cumpliendo con el Código penal de 1995: un 99.7%. A 31 de diciembre de 2020 continuaban cumpliendo con el antiguo Código penal un total de 128 personas: 120 hombres y 8 mujeres.

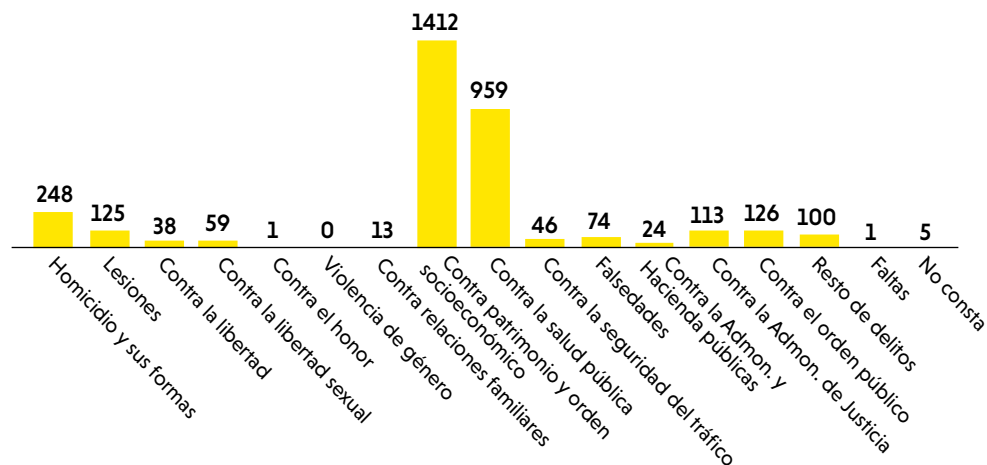
Respecto a la **tipología**, en coherencia con lo que se vio al analizar las condenas, la mayor representatividad de las mujeres se encuentra en los delitos contra el patrimonio y contra la salud pública.

Las internas que se encuentran en prisión en aplicación del Código penal de 1995 lo están principalmente por delitos patrimoniales y contra el orden socioeconómico (41.7%) y contra la salud pública (28.3%). A mucha distancia le siguen el homicidio y sus formas (7.3%) y las lesiones (3.6%). En cambio, en el caso de los hombres, también ambos grupos delictivos son los más representativos, pero en un menor porcentaje que las mujeres (26.6% y 15.1% respectivamente), pues tienen una mayor representatividad los delitos de violencia de género (9.4%), los delitos contra la libertad sexual (7.5%) y el homicidio y sus formas (7%).

*Tabla 22. Distribución de la población reclusa penada total por sexos y tipo delictivo a 31 de diciembre de 2020.*

| Tipo de delito                                 | Mujeres penadas | %     | Hombres penados | %     | Total         |
|------------------------------------------------|-----------------|-------|-----------------|-------|---------------|
| Homicidio y sus formas                         | 248             | 7.3%  | 3.173           | 7%    | 3.457         |
| Lesiones                                       | 125             | 3.6%  | 1.960           | 4.3%  | 2.085         |
| Contra la libertad                             | 38              | 1.1%  | 568             | 1.2%  | 606           |
| Contra la libertad sexual                      | 59              | 1.7%  | 3.436           | 7.5%  | 3.495         |
| Contra el honor                                | 1               | 0%    | 1               | 0%    | 2             |
| Delitos y faltas de violencia de género        | 0               | 0     | 4.277           | 9.4%  | 4.277         |
| Contra relaciones familiares                   | 13              | 0.3%  | 208             | 0.5%  | 221           |
| Contra el patrimonio y el orden socioeconómico | 1.412           | 41.7% | 16.573          | 26.6% | 17.985        |
| Contra la salud pública                        | 959             | 28.3% | 6.855           | 15.1% | 7.814         |
| Contra la seguridad del tráfico                | 46              | 1.3%  | 1.173           | 2.5%  | 1.219         |
| Falsedades                                     | 74              | 2.1%  | 445             | 0.9%  | 519           |
| Contra la Administración y Hacienda Públicas   | 24              | 0.7%  | 348             | 0.7%  | 372           |
| Contra la Administración de Justicia           | 113             | 3.3%  | 726             | 1.6%  | 839           |
| Contra el orden público                        | 126             | 3.7%  | 1.351           | 2.9%  | 1.477         |
| Resto de delitos                               | 100             | 2.9%  | 688             | 1.5%  | 788           |
| Por faltas                                     | 1               | 0%    | 15              | 0%    | 16            |
| No consta delito                               | 5               | 0.1%  | 73              | 0.1%  | 78            |
| <b>Total</b>                                   | <b>3380</b>     |       | <b>41.870</b>   |       | <b>45.250</b> |

Gráfico 13. Distribución de los delitos en población penada femenina total a 31 de diciembre de 2020



En cuanto a la **duración de las condenas**, los datos que ofrece la SGIP en su último Informe de 2020 para los condenados en las prisiones dependientes de la AGE, muestran que los hombres cumplen condenas de mayor duración que las mujeres. Así, mientras que el 32.4% de las mujeres cumplen penas de 3 meses a 3 años, en el caso de los hombres este porcentaje desciende al 29%. También existe una diferencia importante en las condenas de 3 a 8 años, en las que se encuentran el 46% de las mujeres y el 38.9% de los hombres. Consecuentemente, la proporción de hombres en condenas superiores a 8 años es significativamente mayor: el 37.2% frente al 21.3% de las mujeres.

Por tanto, la mayor representación de las mujeres en las condenas de corta duración facilita la consideración de la aplicación de alternativas a la ejecución de la pena dentro de la prisión, como el acceso al tercer grado, la libertad condicional u otras fórmulas intermedias (salidas tratamentales, principio de flexibilidad).

Tabla 23. Distribución de la población penitenciaria AGE según condena por CP de 1995 y sexo.<sup>27</sup>

| Duración de la pena de prisión | Hombres | %     | Mujeres | %     | Total  | %     |
|--------------------------------|---------|-------|---------|-------|--------|-------|
| De 3 meses a 3 años            | 10.433  | 29%   | 957     | 32.4% | 11.390 | 29.3% |
| De 3 a 8 años                  | 13.987  | 38.9% | 1.356   | 46%   | 15.343 | 39.4% |
| De 8 a 15 años                 | 7.122   | 19.8% | 392     | 13.3% | 7.514  | 19.3% |
| De 15 a 20 años                | 2.387   | 6.6%  | 123     | 4.1%  | 2.510  | 6.4%  |
| Más de 20 años                 | 1.724   | 4.7%  | 93      | 3.1%  | 1.817  | 4.6%  |
| No consta                      | 270     | 0.7%  | 25      | 0.8%  | 295    | 0.7%  |
| TOTAL                          | 35.923  |       | 2.946   |       | 38.869 |       |

<sup>27</sup> Informe General 2020. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior, 2022, p. 27.

## 2.3. Aplicación de alternativas al ingreso en prisión

Las alternativas a la pena de prisión son sanciones penales que mantienen a la persona infractora en su medio comunitario, es decir, la persona condenada cumple su pena en libertad aunque sometida a ciertas restricciones mediante la imposición de determinadas condiciones y/u obligaciones, según los casos. Estas alternativas pueden ser trabajos en beneficio de la comunidad,<sup>28</sup> suspensiones de condena y sustituciones de condena (estas últimas, sólo para delitos cometidos antes del año 2015).

A continuación, mostramos datos ofrecidos por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias:<sup>29</sup>

Tabla 24. Aplicación del TBC en mujeres 1/1/20210 a 31/12/2020.

| TOTALES                      | 45.618 |
|------------------------------|--------|
| Violencia de género          | 8      |
| Seguridad vial               | 25.660 |
| Otros                        | 3.628  |
| Contra el patrimonio         | 2.275  |
| Delitos y faltas de lesiones | 14.047 |

Tabla 25. Aplicación de sustituciones de penas en mujeres de 1/1/2010 a 31/12/2020.

| TOTALES                      | 18.097 |
|------------------------------|--------|
| Seguridad vial               | 1.479  |
| Otros                        | 5.688  |
| Contra el patrimonio         | 7.437  |
| Delitos y faltas de lesiones | 3.493  |

28 Este tipo de trabajos solo pueden imponerse si la persona condenada da su consentimiento expreso a realizarlos. Se trata de una cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares.

29 Tabla de elaboración propia obtenida a partir de datos proporcionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Subdirección de Penas y Medidas Alternativas.

Tabla 26. Aplicación de suspensiones de condena en mujeres con reglas de conducta de 1/1/2010 a 31/12/2020.

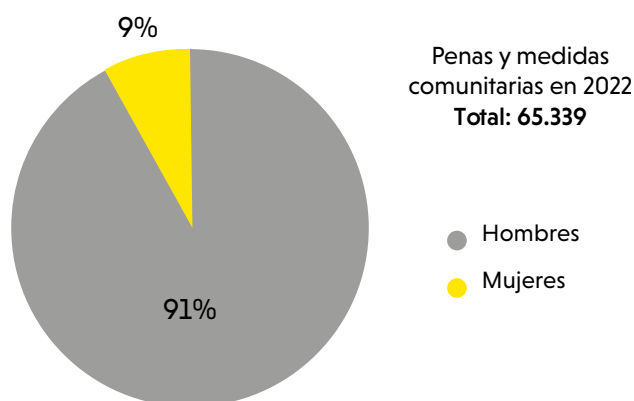
| TOTALES                      | 4.042 |
|------------------------------|-------|
| Seguridad vial               | 200   |
| Otros                        | 1.273 |
| Contra el patrimonio         | 2.011 |
| Delitos y faltas de lesiones | 558   |

Tabla 27. Programas de suspensión/sustitución de 1/1/2010 al 31/12/2020.

| TOTALES                                                                                                     | 3.030 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Condenado a sustitución (seguridad vial, otros, delitos contra el patrimonio, delitos y faltas de lesiones) | 114   |
| Condenado a suspensión (seguridad vial, otros, contra el patrimonio, delito y faltas de lesiones)           | 2.916 |

Centrándonos ahora de manera específica en el año 2020 encontramos los siguientes datos:<sup>30</sup>

Gráfico 13. Aplicación de penas y medidas comunitarias en 2020.



Si entre las mujeres que cumplen condena privativa de libertad, los delitos más sentenciados son tráfico de drogas y delitos contra el patrimonio; por el contrario, en las mujeres que cumplen penas no privativas de libertad, la actividad de-

30 Datos obtenidos del informe sobre La situación de la mujer privada de libertad. 2019. SGIP.



lictiva más frecuente son las lesiones, seguidas de los delitos contra el patrimonio y la seguridad vial.

En el ámbito de los TBC encontramos menos situaciones de desigualdad por género, dado que los programas se ofrecen indistintamente a hombres y mujeres, siendo los contenidos iguales para ambos géneros y realizados en la modalidad mixta, si bien es cierto que siempre hay más hombres que mujeres participando en los mismos, dado el elevado número de éstos.

En el informe *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* elaborado en el año 2019 por la SGIP se recogen los siguientes datos atendiendo al tipo de sentencia impuesta con relación a los hombres: las mujeres reciben menos penas directas de TBC (el 50.02% frente al 56.61%); sin embargo, reciben más TBC como condición de suspensión de condena (el 15.20% frente al 13.14%) y el doble de TBC como pena sustituida (el 29.56% frente al 14.48%). En cuanto a suspensiones de condena con programa reciben la tercera parte de mandamientos judiciales que los hombres (el 5.20% frente al 15.70%).

Y de las conclusiones de este informe en este aspecto merece la pena destacar las siguientes (sic):

- a) En el caso de la ejecución penal comunitaria, se observa una menor consecuencia penal derivada de una actividad delictiva, respecto al hombre.
- b) En el medio abierto el porcentaje de mujeres representa aproximadamente el 12% de la población total.
- c) Se detecta en la mayoría de las mujeres procesos de socialización de género, siendo la actividad mayoritaria el cuidado de los hijos, progenitores y otros familiares y doblan en porcentaje a los hombres en tareas de limpieza, cocina y otros servicios.
- d) Las mujeres se encuentran nueve puntos porcentuales por debajo de los hombres respecto a la integración en el mercado laboral exterior.

Dado que anteriormente hemos incluido los números totales de datos nacionales desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2020, ahora incorporamos una tabla con los mandamientos del año 2021, desde el 1 de enero de 2021 hasta el 1 de octubre de 2021, con el fin de poder manejar cifras anuales, faltando el último trimestre del año 2021 que todavía no consta en la información el Instituto Nacional de Estadística.

*Tabla 28. Mandamientos recibidos a nivel nacional desde 1/01/2021 hasta 1/10/2021 sobre mujeres.<sup>31</sup>*

| TBC   | TBC por Sustitución | TBC por Suspensión | Suspensiones | Sustituciones (Programa) | Regla Conducta Artº 83.1.8ª | Total |
|-------|---------------------|--------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------|-------|
| 3.151 | 1.718               | 865                | 288          | 1                        | 0                           | 6.023 |

31 Tabla de elaboración propia obtenida a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

De esas 6.023 mujeres, 4.042 eran españolas, siendo el resto extranjeras: Colombia, Ecuador y Brasil son los países con mayor número de mujeres condenadas y por este orden. La franja de mayor edad para cumplir penas y medidas alternativas se sitúa en la de 36 a 45 años, seguida por la de 26 a 35 años, de 46 a 55 años, de 18 a 25 años y mayores de 65 años la franja en última posición.

Los datos del 2021 hay que mirarlos con cautela pues son los datos posteriores a la pandemia, donde hubo un periodo de tiempo en que la Administración de justicia estuvo completamente paralizada sin remitir mandamientos. Esto explica su descenso frente a años anteriores.

Es necesario por último hacer referencia a los **indultos** concedidos en España. Se trata de una medida de gracia para personas condenadas por una sentencia penal firme, que tiene como efecto la extinción de la responsabilidad penal. La otorga el Rey, a propuesta del Ministro de Justicia, previa deliberación del Consejo de Ministros (art. 62 i CE). En algunos casos, puede servir para corregir un exceso punitivo.

*Tabla 29. Indultos concedidos (total y a mujeres) 2010-2021*

| AÑO  | Número de indultos totales | Concedidos a mujeres |
|------|----------------------------|----------------------|
| 2010 | 404                        | 78                   |
| 2011 | 359                        | 48                   |
| 2012 | 534                        | 80                   |
| 2013 | 204                        | 41                   |
| 2014 | 87                         | 19                   |
| 2015 | 75                         | 24                   |
| 2016 | 27                         | 7                    |
| 2017 | 26                         | 10                   |
| 2018 | 17                         | 6                    |
| 2019 | 40                         | 14                   |
| 2020 | 30                         | 11                   |
| 2021 | 50                         | 17                   |

# Una aproximación cualitativa: la vulnerabilidad de la mujer delincuente y de la mujer presa.

No es posible, en cambio, conocer con certeza el **perfil** de las mujeres privadas de libertad porque para muchos aspectos no existen suficientes estudios ni datos desagregados por sexo. Así lo ha puesto recientemente de manifiesto el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura español (MNP), que en su *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual* recoge como primera recomendación la obtención de resultados estadísticos, incorporando la variable de sexo en la recogida informática de datos y la elaboración de estadísticas de datos desagregadas por sexo.<sup>32</sup>

Sí los hay respecto del primero de los factores que condiciona de una forma importante el cumplimiento: la **extranjería**. Acumulada a la condición de mujer, puede dar lugar a una doble vulnerabilidad.

En las prisiones españolas existe una sobrerrepresentación de la población reclusa extranjera. A 31 de diciembre de 2020, los extranjeros representaban el 28.8% del total.<sup>33</sup> Fue en 2009, con un 35.7%, cuando se alcanzó el mayor porcentaje de población reclusa extranjera en las prisiones españolas. A partir de entonces, por diferentes causas y, entre ellas, por la potenciación de las políticas de expulsión, la población reclusa extranjera comenzó a descender.<sup>34</sup>

---

32      Solicitud planteada en su primera visita del Proyecto al centro penitenciario Antoni Asunción Hernández en 2018 y aceptada por la Administración. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, p. 213.

33      Múltiples son sus causas, como bien señala GARCÍA ESPAÑA, E., pues el crecimiento exponencial de la población inmigrante en España no se vio correspondido con un aumento de la tasa de criminalidad, aunque su presencia en prisión es desproporcionada en relación a la tasa de extranjeros que existe (que suele dejar fuera a una población extranjera flotante, como la procedente de la UE, que no es objeto en esos cómputos). Situaciones propias del sistema penal (con una mayor utilización sobre ellos de la prisión preventiva) y de ejecución (con mayores dificultades para el acceso al medio abierto) explican esa sobrerrepresentación. «Extranjeros sospechosos, condenados y excondenados: un mosaico de exclusión». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-15 (2017), pp. 18 y ss. Además de la existencia sobre la inmigración de un mayor control formal, en no pocos casos concurren situaciones previas de marginación, que pueden colocarlos en situaciones de riesgo delictivo. RODRÍGUEZ YAGÜE, «El modelo político-criminal español frente a la delincuencia de inmigrantes», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 14-07 (2012), p. 6. También sobre ello, BOZA MARTÍNEZ, D.: «Perspectivas postpenitenciarias de las personas extranjeras privadas de libertad: entre la expulsión y el arraigo». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 262 y ss. Un estudio específico sobre la delincuencia de mujeres extranjeras en ACALE SÁNCHEZ, M.: «La vis atractiva del Derecho penal para mujeres inmigrantes en España», *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 283 y ss. Y concretamente sobre su relación con el tráfico de drogas, en GONZÁLEZ AGUDELO, G.: «La mujer inmigrante en prisión por tráfico de drogas». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 307 y ss.

34      RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España a la luz de los estándares europeos», ob. cit., pp. 46 y ss.

En su distribución por sexo, vemos que el porcentaje de mujeres extranjeras, 6.9%, es algo menor que el total de las mujeres en prisión (7.3%). No obstante, su porcentaje es mayor en el entorno AGE, donde representan el 7.4% de la población extranjera, que en Cataluña, que es de un 5.6%.

*Tabla 30. Distribución de la población reclusa extranjera total por sexo a 31 de diciembre de 2020.*

| Sexo    | Población reclusa extranjera femenina | %     |
|---------|---------------------------------------|-------|
| Hombres | 14.815                                | 93.1% |
| Mujeres | 1.103                                 | 6.9%  |
| Total   | 15.918                                |       |

*Tabla 31. Distribución de la población reclusa extranjera por sexo y administraciones penitenciarias a 31 de diciembre de 2020.*

| Población reclusa extranjera | AGE    | %     | Cataluña | %     |
|------------------------------|--------|-------|----------|-------|
| Hombres                      | 11.249 | 92.6% | 3.566    | 94.4% |
| Mujeres                      | 893    | 7.4%  | 210      | 5.6%  |
| Total                        | 12.142 |       | 3.776    |       |

El Informe sobre *La mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* elaborado por la SGIP, que ofrece los datos sociodemográficos de las mujeres internas en el entorno AGE en enero de 2021, señala que las **nacionalidades más frecuentes** en las mujeres extranjeras son Colombia (17.3%), Brasil (12%), Rumanía (9.3%), Marruecos (9.2%) y Nigeria (5.8%).<sup>35</sup>

La vulnerabilidad en el caso de las mujeres extranjeras se construye por varios motivos. Por un lado, como extranjeras, dentro de los centros penitenciarios los problemas de desconocimiento del idioma generan situaciones de desinformación, indefensión y aislamiento.<sup>36</sup> Especiales problemas tienen además para la realización de comunicaciones, tanto por la distancia en la que se encuentran los familiares, como, en muchos casos, por la falta de recursos económicos. En definitiva, nacionalidad y situación administrativa condicionan el cumplimiento de la pena de prisión<sup>37</sup> que, en este caso, se une a la condición de mujer.

<sup>35</sup> Estudio sobre la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria, 2021, p. 66.

<sup>36</sup> RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Los derechos de los extranjeros en las prisiones españolas: legalidad y realidad». *Revista General de Derecho Penal* nº 2, 2004, pp. 10 y 11.

<sup>37</sup> ACALE SÁNCHEZ, M.: «Igualdad y Derecho penal desde un punto de vista epistemológico: el género y la nacionalidad como factores primarios de discriminación». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, p. 104.

Pero, además, el factor de la extranjería es un elemento que juega en su contra en el disfrute de permisos de salida, cuando falta arraigo o tienen pendiente una orden de expulsión, ya administrativa, ya penal.<sup>38</sup> En el caso en el que se trate de penas de prisión de más de un año a cinco de duración, por delitos cometidos por extranjeros —incluso en situación de regularidad administrativa—, el Código penal prevé la sustitución de esa pena por su expulsión del territorio nacional como primera opción. Sólo si se entiende que es necesario el cumplimiento de parte de la condena para asegurar la defensa del orden jurídico, el juez o tribunal pueden acordar parte del cumplimiento de esa pena (no superior a dos tercios) en España, debiendo ser después expulsado o incluso antes, si accede a tercer grado o libertad condicional. No obstante, el arraigo, puede evitar la expulsión si el órgano sentenciador entiende que sería desproporcionada. Y si la condena es a una pena de prisión de cinco años o superior, el juez decidirá si cumple parte o toda la condena, pero se procederá a la expulsión bien cuando haya cumplido dicha parte, bien al acceder al tercer grado o a la libertad condicional.

Ahora bien, no todas las expulsiones pueden hacerse finalmente efectivas. Ni mucho menos. Son distintos motivos los que imposibilitan su ejecución,<sup>39</sup> pero sitúan a la persona extranjera en una situación que sin duda condiciona su cumplimiento penitenciario y dificulta el acceso a las figuras que la legislación penitenciaria ha articulado para la reinserción, como los permisos,<sup>40</sup> el acceso al medio abierto o la libertad condicional.

En un número muy importante de los casos, esa condición de extranjera está vinculada a los tipos penales relativos al tráfico de drogas. Se trata de una delincuencia funcional, para hacer frente a la pobreza o a las necesidades de los miembros de la familia a su cargo, siendo también a menudo utilizada esa necesidad por las organizaciones criminales para introducir la droga en España en pequeñas cantidades: las denominadas «mulas».<sup>41</sup>

---

38 Sobre ello repara el MNP recomendando para las mujeres extranjeras que se garantice el uso de las videoconferencias como forma regulada y estable de comunicación para el mantenimiento del vínculo familiar y, sobre los permisos, en concreto, tras su visita al CP de Madrid I, que se revise el criterio del arraigo en las decisiones sobre su concesión, para evitar que buena parte de los mismos sean concedidos tras los recursos interpuestos por las internas al Juez de Vigilancia Penitenciaria. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, pp. 216 y 217.

39 Como señala GARCÍA ESPAÑA, E., bien por los supuestos legalmente tasados (condenados a menos de un año de prisión o a otras penas; ciudadanos de la UE salvo las excepciones del art. 89 CP; arraigo declarado en sentencia condenatoria o que consiguen probar después; apátridas, asilados, refugiados y protegidos internacionalmente o si la expulsión pone en riesgo su vida o salud) y por otros materiales, que imposibilitan que pueda realizarse (estar indocumentado, que el país no los reconozca o acepte como ciudadanos, desconocimiento de la nacionalidad del extranjero,...). «Extranjeros sospechosos, condenados y excondenados», ob. cit., p. 21.

40 Un estudio sobre ello puede encontrarse en GÓMEZ LÓPEZ, M.R., y RODRÍGUEZ MORO, L.: «Los permisos ordinarios de salida: nacionalidad y género». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 225 y ss.

41 ACALE SÁNCHEZ, M.: «El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina». *Papers* 102/2, 2017, pp. 7 y 8. De hecho, como señala esta autora, la población penitenciaria femenina extranjera se concentra en las prisiones de Madrid y Andalucía, constatándose a la vez que la gran mayoría ha intentado entrar en España hachís o cocaína a través del estrecho de Gibraltar o del aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas.

Como segunda causa de vulnerabilidad, algunos estudios refieren que la presencia de la **minoría gitana** en prisión está en torno al 25%.<sup>42</sup> Su situación es especialmente vulnerable porque en ellas se concentra una triple discriminación: como mujer, como gitana y, en la mayoría de las ocasiones, por ser pobre.<sup>43</sup> Pero además de su sobrerrepresentación, también se ha detectado que cumplen una condena superior a la media (6.7 años de prisión) y su ingreso en prisión está relacionado con la comisión de delitos de tráfico de drogas.<sup>44</sup>

En esta variable hay un problema de falta de datos desagregados que impide conocer su representación en los centros, así como, a partir de ahí, sus necesidades concretas y sus vulnerabilidades específicas. La necesidad por ello de la incorporación de la variable de la mujer de minoría gitana en la recogida de datos y elaboración de estadísticas ha sido señalada por el MNP pues es la base para poder planificar programas bien orientados o efectivos en materias esenciales como el tratamiento penitenciario, su formación integral, estudio y concesión de permisos, relaciones familiares o abordaje de adicciones.<sup>45</sup>

También se ha señalado que las mujeres que están en prisión habían sufrido antes de su encarcelamiento algún tipo de **exclusión social**,<sup>46</sup> como el desempleo (22%) o el analfabetismo (16%). Igualmente tienen condicionantes desde el punto de vista familiar, siendo el 70% separadas, viudas o divorciadas o habiendo un número muy importante, no cuantificado, de mujeres que constituyen una uni-

---

42 EQUIPO BARAÑÍ: «Mujeres gitanas y sistema penal». *Las cárceles de la democracia. Del déficit de ciudadanía a la producción de control*. Bajo Cero, Madrid, 2005; p. 154.

43 Ibidem, p. 168.

44 Un estudio más reciente, pero centrado en dos prisiones, concluye que el perfil delictivo-criminológico de la mujer gitana que cumple condena es de 35 años de edad, con hijos, viviendo en pareja, con ninguna o baja formación (estudios primarios), trabajando en trabajo doméstico y, en su caso, en el sector servicios (mercadillos familiares y limpieza), y que cumple condena por delito contra la salud pública. MARTÍN ARAGÓN, M.M., SÁNCHEZ GARCÍA, J.M.: «La mujer de etnia gitana privada de libertad: resultados a partir de una muestra en las prisiones de Alcalá de Guadaira y Puerto III». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acac Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, p. 198.

45 Sin embargo, como refiere el MNP, esta recomendación fue rechazada por la Administración entendiéndose que suponía una estigmatización y que se trataba de datos especialmente protegidos. No obstante, el Mecanismo mantiene su posición, entendiéndose que la negativa es contraria al Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020 (Com (2018) 785 final), a la Declaración del relator especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, sobre la conclusión de su visita oficial a España (14-25 de enero de 2019) y a la regla 54 de las Reglas de Bangkok. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, pp. 213 y 214.

46 Un estudio más detenido de los distintos factores de riesgo de la delincuencia femenina (individuales, relacionales, comunitarios y sociales), puede encontrarse en RODRÍGUEZ MESA, M.J.: «Tendencias actuales y factores de riesgo de la criminalidad femenina». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acac Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 144 y ss.

dad monomarental.<sup>47</sup> Alrededor de la mitad de las mujeres que tienen pareja, la tienen en prisión actualmente.<sup>48</sup>

Diversos estudios señalan que las mujeres que están en prisión tienen un número mayor de hijos que la media.<sup>49</sup> Especialmente dolorosa para las mujeres va a ser la ruptura que implica su entrada en prisión con sus hijos. La pérdida de los hijos les hace entrar en un proceso de culpabilización que agrava terriblemente la condena y pone en peligro su equilibrio personal y mental.<sup>50</sup>

También los informes, estándares penitenciarios europeos y la literatura refieren que un número importante de las mujeres privadas de libertad han sido o son, a su vez, víctimas de distintas violencias, particularmente de la **violencia de género**. Pero también la sexual. Así se recoge en la *Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en Instituciones Penitenciarias (ESPID)*, que realiza el Plan Nacional sobre Drogas en coordinación la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil de Cataluña. Este estudio, que se hace cada cinco años, se lleva a cabo a partir de los datos realizados mediante encuestas a población reclusa de todo el territorio nacional. La última disponible es de 2016.<sup>51</sup> En ella se señala que el 29.9% de las mujeres encuestadas contestaron que alguna vez habían sufrido una agresión sexual (frente al 4.7% de los hombres).<sup>52</sup>

Como señala el MNP no existe una recogida de datos que incorpore esta información de forma sistemática, pese a su impacto sobre la salud física, psíquica y emocional de las mujeres en su proceso vital y de rehabilitación y reinserción.

---

47 IGAREDA GONZÁLEZ, N.: «Mujeres en prisión». *La prisión en España: una perspectiva criminológica*. Cerezo Domínguez, A.I., García España, E. (coords). Comares, Granada, 2007, pp. 79 a 82. En esa evidente conexión entre exclusión social y delincuencia femenina, identificaba YAGÜE OLMOS, C. el perfil más reiterado de las mujeres en prisión a comienzos del siglo XX, cuando comienza su incorporación más importante a los centros penitenciarios: «perteneciente a grupos familiares o familias extensas. Convivencia familiar conflictiva: separaciones, abusos y malos tratos. Chabolismo o masificación. Familiares próximos con antecedentes penales y/o toxicofílicos. Abandono temprano o fracaso escolar. Nulo aprendizaje o experiencia laboral. Maternidad precoz y muy numerosa. Frecuentes separaciones y fracasos matrimoniales. Alta incidencia y temprana de consumo de drogas, alcohol, etc. Alta incidencia del ejercicio de prostitución, etc.». «Mujer, delito y prisión, un enfoque diferencial sobre la delincuencia femenina». *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 249, 2002, p.144.

48 Son resultados de la *Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en Instituciones Penitenciarias (ESPID 2016)*, realizada por el Plan Nacional de Drogas, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil de Cataluña; p. 6.

49 CERVELLÓ DONDERIS, V.: «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género». *Revista General de Derecho Penal* nº 5, 2006, p. 14. IGAREDA GONZÁLEZ, N., dice que la media en las mujeres presas es de dos hijos a su cargo. «Mujeres en prisión», ob. cit., p. 80.

50 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas». *Revista de Estudios Penitenciarios* Extra-2019, p. 40.

51 Formaron parte de la muestra 50.671 internos, distribuidos en 71 centros penitenciarios. La muestra final fue de 5.024 internos, a través de entrevista personal cara-a cara con un cuestionario en papel. La muestra incluye preventivos, penados en segundo grado, penados con preventivos y sin clasificar. Excluye primer y tercer grado y medidas de seguridad. *Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en Instituciones Penitenciarias (ESPID 2016)*, p. 6.

52 *Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en Instituciones Penitenciarias (ESPID 2016)*, p. 21.

Pero los datos recogidos en sus reuniones con los equipos de distintos centros muestran la altísima proporción de mujeres que han sido víctimas de este tipo de violencia durante su vida.<sup>53</sup>

Cuando en 2008 la SGIP configuró su Programa de Prevención de Violencia de Género para mujeres en centros penitenciarios «Ser mujer» reconocía que el porcentaje de mujeres encarceladas que había sufrido algún tipo de violencia ascendía a 88.4%.<sup>54</sup> Como bien se ha señalado, estas historias de violencia, que están detrás en muchos de los delitos violentos cometidos por las mujeres, no tienen reflejo en la sentencia condenatoria ni son tenidos en cuenta a la hora de suspender la pena, en el momento del ingreso en prisión, la definición del programa de tratamiento, la proposición de permisos de salida o la concesión de terceros grados o de la libertad condicional.<sup>55</sup>

El Mecanismo llama la atención sobre el importante impacto que supone el padecimiento de violencia de género en sus víctimas, que deja como secuelas limitaciones funcionales, estrés postraumático y ansiedad y que condiciona su proceso de rehabilitación y reinserción. Por ello recomienda incorporar la evaluación de la historia de violencia de género en los distintos protocolos y entrevistas semiestructuradas de información psicosocial y sanitaria. La evaluación de esta situación de violencia puede quedar así recogida en los programas de tratamiento y en los soportes de información sanitaria.

Una dimensión muy relevante es la de la **situación sanitaria**, pues siendo la población penitenciaria especialmente frágil en este aspecto, situaciones como la enfermedad física, mental o la drogadicción aumentan de una manera muy importante la vulnerabilidad.

Precisamente para poder evaluar la situación de la población reclusa, en concreto, de la femenina, el MNP ha recomendado realizar un diagnóstico de salud de la población de mujeres internas, en este momento inexistente, que permita dar una respuesta adecuada a sus necesidades en prisión.<sup>56</sup> Refiere el Mecanismo que, en sus visitas de 2020 a centros en los que se encontraban mujeres privadas de libertad, se señalaron como prevalentes los problemas de salud mental y de drogodependencia, la violencia de género, especialmente la violencia sexual, la obesidad y sobrepeso, las enfermedades transmisibles como VIH, hepatitis B, C y tuberculosis y HTA y diabetes tipo II. También se constató una elevada tasa de

---

53 El MNP recoge los siguientes datos proporcionados en sus visitas a estos centros: 90% CP Antoni Asunción Hernández; 70% CP Madrid I; 50% CP Las Palmas I; 60% CP Las Palmas II; 60% CP Ceuta; y 80% CP Alcalá de Guadaira). Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, p. 220.

54 Citando el estudio realizado por CRUELLES, M., TORRENT, M., IGAREDA, N.: «Violencia contra las mujeres. Análisis en la población penitenciaria femenina». SURT, 2005. Añade ACALE SÁNCHEZ, M., los casos en los que las mujeres cometen delitos, ya por «amor» o «presiones» de su marido e hijos —como intentando hacerles llegar droga al establecimiento penitenciario, haciéndose responsables ante la policía de la droga incautada en su domicilio—, ya porque han participado en la comisión de delitos en las que su pareja «llevaba la voz cantante» o incluso siendo instrumentalizada en la comisión de un delito en manos de un hombre «del que dependen». «El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina». *Papers* 102/2, 2017, p. 4.

55 Como señala AGUILERA REIJA, M., quien subraya la necesidad de la concienciación de todos los operadores jurídicos y no jurídicos sobre la necesidad de incluir la perspectiva de género en el acompañamiento a la mujer desde que es detenida hasta su puesta en libertad. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 47.

56 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, p. 223.



maternidades en la adolescencia, con un número de hijas/os muy por encima de la media de la población.<sup>57</sup>

En este caso los informes anuales de la SGIP no recogen los datos desglosados por sexo. Sí lo hace la 3<sup>o</sup> *Encuesta sobre salud y consumo de drogas a los internos en Instituciones Penitenciarias (ESPID)*.

De esta encuesta se pueden extraer datos muy relevantes de la mayor situación de deterioro y vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad respecto de los hombres.<sup>58</sup> No olvidemos que la **drogadicción** tiene consecuencias directas sobre la vida y la salud, no sólo por los riesgos vitales de sufrir una sobredosis, sino por el desarrollo y contagio de infecciones provocadas por el consumo por vía parenteral como el VIH o la hepatitis C, estando ligada también a enfermedades como la tuberculosis o a problemas odontológicos. Pero, además, a nivel psicológico, la drogodependencia no sólo puede ser la causa de trastornos de estado de ánimo o en el desarrollo de la personalidad y estar relacionada con la inmadurez afectiva y carencia de hábitos o habilidades sociales, sino también es frecuente su relación en la esfera psiquiátrica con la aparición de episodios de tipo psicótico, trastornos mentales o patología dual.<sup>59</sup>

En primer lugar, en cuanto al consumo de drogas, aunque menor, se distribuye de la misma manera que en el caso de los hombres: tabaco, cannabis, tranquilizantes, heroína, alcohol y cocaína. Así, el porcentaje de consumidores de drogas dentro de la prisión en los últimos 30 días se distribuye en tabaco (75.6% de los hombres, 66.1% de las mujeres), cannabis (20.2% de los hombres, 8.7% de las mujeres), heroína (2.9% hombres, 1.2% de las mujeres), alcohol (2.2% de los hombres y 1.2% de las mujeres) y cocaína (1.2% de los hombres, 0.7% de las mujeres).<sup>60</sup>

Si en los hombres el 29% había recibido tratamiento para consumo en libertad, en el caso de las mujeres era de 20.8%. Y en prisión, para los hombres era de un 13.5% y en las mujeres un 10%.<sup>61</sup>

Llamativo es que en las mujeres es mayor el consumo al inicio del cumplimiento que en los hombres (un 77.9% frente al 59.2%), así como la mayor representatividad del consumo de cocaína, alcohol, cannabis y heroína. En cambio, ya en prisión, es mayor el número de mujeres que no consumen que el de los hombres (88.1% frente a 76.1%).

Y en cuanto a su relación con la actividad delictiva, el 36.8% de las encuestadas refirió que los principales delitos de su último ingreso eran contra patrimo-

---

57 Ibidem, p. 223.

58 El propio *Informe General 2019* de la SGIP, que resume los resultados de la Encuesta ESPID, concluye que «las mujeres tienen una situación de deterioro y vulnerabilidad superior que los hombres, pues un elevado porcentaje de sus parejas también están en prisión, sus parejas consumen o han consumido heroína y/o cocaína en mayor proporción, tienen más diagnósticos de trastorno mental, están en tratamiento con medicación psiquiátrica en un porcentaje superior, han realizado más intentos de suicidio en prisión, han tenido más sobredosis en prisión, han sufrido prácticas sexuales no consentidas y agresiones sexuales en mayor proporción y utilizan menos el preservativo en las relaciones sexuales»; p. 245.

59 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Droga en prisión: estrategias penitenciarias en materia de ejecución, tratamiento y seguridad». *Revista General de Derecho Penal* nº 26, 2016, pp. 2 y 3.

60 *Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en Instituciones Penitenciarias (ESPID 2016)*, pp. 16 y 17.

61 *Informe General 2019*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. 2021, pp. 232 y 233.

nio (un 41.4% en el caso de los hombres), un 37.9% la salud pública (24.2% en los hombres) y un 20.9% contra las personas (28.6% en los hombres).<sup>62</sup>

La Encuesta arroja también datos preocupantes respecto a uno de los problemas más importantes a que se enfrenta el sistema penitenciario español: la **enfermedad mental**.<sup>63</sup> Así, los resultados de la encuesta muestran que un 42.5% de las mujeres señalan que alguna vez se les ha diagnosticado un trastorno mental (frente al 28.9% de los hombres). Esa cifra se eleva hasta el 48% entre las mujeres de 35 a 54 años. Luego, dentro de la prisión, no hay tanta diferencia entre los hombres y mujeres que reciben **medicación psiquiátrica** (28.4% mujeres frente a 27.1% hombres).

También tiene una prevalencia importante el **intento del suicidio**: el informe señala que alrededor del 11.3% de la población interna lo había intentado al menos una vez, mayor en el caso de los intentos en mujeres (13.1%).<sup>64</sup>

---

62 *Informe General 2019*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. 2021, p. 202.

63 Diferentes son los factores que pueden explicar la sobrerrepresentación de la enfermedad mental en prisión: por un lado, el cierre, por la reforma psiquiátrica de 1986, de este tipo de los psiquiátricos civiles, ha hecho que derive un número importante de sujetos con trastornos mentales a las prisiones. Por otro, en muchos casos concurren factores como la prevalencia del consumo de drogas o el aumento de población sin recursos provenientes de un ambiente marginal, así como la deficiente red de asistencia mental. Y, en no pocas ocasiones, esa situación de enfermedad mental no ha sido detectada adecuadamente durante el procedimiento penal, arrojando a estas personas a un módulo dentro de la prisión. RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Cuando los centros penitenciarios se convierten en hospitales, psiquiátricos y asilos: aspectos regimentales y tratamientos de la gestión de la enfermedad y la ancianidad en prisión». *Revista General de Derecho Penal*, nº 32, 2019, p. 14.

64 *Informe General 2019*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. 2021, p. 226.





## II

**¿Qué alternativas tienen  
las mujeres al cumplimiento  
de la pena de prisión?**



# Penas y medidas alternativas a la prisión conforme a la legislación vigente española.

En primer lugar, para comprender con exactitud jurídica a qué nos referimos cuando hablamos de penas y medidas alternativas, debemos conocer el **tipo de penas** que existen en nuestro país, conforme a nuestra legislación vigente.

Conforme a nuestro Código penal vigente, los tipos de penas se pueden clasificar, según el bien jurídico afectado, en (arts. 35, 39 y 50 CP):

**a)** Penas privativas de libertad: prisión permanente revisable, prisión, localización permanente y la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa.

**b)** Penas privativas de derechos: inhabilitaciones, suspensiones de empleo y cargo, privaciones de derechos, prohibiciones de residir en un lugar concreto o de comunicarse con determinadas personas a través de diferentes medios o aproximarse a esas personas y trabajos en beneficio de la comunidad (TBC).

**c)** Penas patrimoniales: multa; existen dos tipos de multas: multa proporcional y el sistema de cuota diaria. Si una persona no abona la multa, derivada de una sentencia condenatoria en la jurisdicción penal, puede terminar ingresando en prisión. Por cada dos cuotas impagadas se impone un día de privación de libertad.

Asimismo, según su duración, el Código penal distingue entre (art. 33 CP):

**a)** Penas graves: prisión permanente revisable, prisión superior a 5 años, privativas de derechos cuando la duración sea superior a 5 e inferior a 8 años y privación de la patria potestad.

**b)** Penas menos graves: prisión de 3 meses a 5 años, privativas de derechos siempre y cuando la duración sea superior a 5 y hasta los 8 años de prisión, TBC de 31 días a 1 año y localización permanente de 3 meses + 1 día a 6 meses.

**c)** Penas leves: penas privativas de derechos, localización permanente de un día hasta 3 meses, TBC de 1 a 30 días.

Por último, según su autonomía, existe una tercera distinción entre las penas principales, que son las que el CP asigna en cada delito para cada sancionar cada infracción penal, y las penas accesorias, que pueden ser de imposición imperativa o potestativa por el órgano sentenciador, y que, en su caso, se adicionan a las penas principales (art. 55 y ss. CP).

La gestión y seguimiento de las penas y medidas alternativas que son competencia de la Administración Penitenciaria se regula en el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, en el que se definen los **Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas** (SGPMA). Se trata de unidades administrativas dependientes de la Administración Penitenciaria, que están configuradas con equipos multidisciplinarios, y que tienen encomendado el cumplimiento de las penas y medidas alternativas a la privación de libertad.

Por **penas y medidas alternativas** entendemos las sanciones penales que mantienen a la persona infractora en su medio comunitario, es decir, la persona penada está en libertad y cumple su pena en libertad, aunque sometida a ciertas restricciones mediante la imposición de determinadas condiciones y/u obligaciones, según los casos. Pueden ser suspensiones de condena, suspensión extraordinaria con prestación, trabajos en beneficio de la comunidad y sustituciones de condena (delitos cometidos antes del año 2015). Nuestro Código penal regula estas alternativas al ingreso en prisión en los artículos 80 y ss.

## La suspensión de la condena

---

### 1. La suspensión genérica de la condena

#### 1.1. Fundamento, requisitos y elementos de valoración

La suspensión genérica de la condena consiste en la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad durante un plazo de tiempo determinado (de 2 a 5 años, o de 3 meses a 1 año en función de la gravedad de la pena), cuando concurren los requisitos establecidos en la ley, a condición de que la persona no delinca durante el plazo de suspensión. Puede, además, llevar aparejada el cumplimiento de una o varias reglas de conducta, como la participación en un determinado programa de intervención, del que se ocupa la Institución Penitenciaria a través de los SGPMA.

El **fundamento** de la suspensión de la pena lo podemos encontrar en la STC 209/1993, de 28 de junio, que en su fundamento sexto concluye que «el beneficio de la remisión condicional de la condena viene inspirado por la necesidad de evitar el cumplimiento de las penas cortas privativas de libertad por aquellos condenados que presenten un pronóstico favorable de no cometer delitos en el futuro, dado que, en tales casos, la ejecución de una pena de tan breve duración no sólo impediría alcanzar resultados positivos en materia de resocialización y readaptación social del penado, sino que ni siquiera estaría justificada dada su falta de necesidad desde un punto de vista preventivo».

La suspensión se concederá «cuando sea razonable esperar que la ejecución de la pena no sea necesaria para evitar la comisión futura por el penado de nuevos delitos...» (art. 80.1 CP). Por tanto, el juez tiene que hacer un juicio, basado en argumentos razonables, por el que piensa que la pena puede suspenderse, esto es, no ejecutarse, debido a que se espera que la persona condenada no vuelva a delinquir. O, dicho de otro modo, que el ingreso en la cárcel no sea necesario para evitar que delinca en el futuro. En consecuencia, se le exige al juez que rea-



lice un juicio de pronóstico sobre la posible reiteración en el comportamiento delictivo en función de las siguientes variables (art. 80.1 CP):

- a) Las circunstancias personales, sociales y familiares del condenado. Éstas son las que pueden servir de soporte social y afectivo a la persona condenada para que pueda vivir sin delinquir.
- b) El esfuerzo por reparar el daño causado. Esta variable permite deducir si el condenado asume la responsabilidad de las consecuencias de su conducta y, por tanto, si es capaz de haber generado actitudes de respeto hacia otros seres humanos o bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.
- c) Las circunstancias del delito. No se trata de analizar su gravedad, sino de deducir del comportamiento delictivo las posibilidades de reiteración en el mismo.
- d) La existencia de antecedentes. Han de ser penales, por lo que los policiales no pueden ser tenidos en cuenta, pues supondría un ataque al derecho a la presunción de inocencia. Son muchas las detenciones con ingreso en calabozo que no son seguidas después por la incoación de procesos penales contra la persona; son situaciones de excesos, abusos o errores de la policía. Por ello, estos datos no pueden tener influencia alguna.
- e) La conducta posterior al hecho. Este dato tiene especial relevancia, pues quien no ha vuelto a ser detenido demuestra una conducta respetuosa con las normas, personas y bienes de la que se puede deducir una nula o reducidísima peligrosidad.

Según requiere el art. 82. CP, serán **condiciones necesarias** para dejar en suspenso la ejecución de la pena:

*1) Que el condenado haya delinquido por primera vez.*

A tal efecto no se tendrán en cuenta las condenas anteriores por delitos imprudentes o por delitos leves, ni los antecedentes penales que hayan sido cancelados, o debieran serlo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 136 CP. Tampoco se tendrán en cuenta los antecedentes penales correspondientes a delitos que, por su naturaleza o circunstancias, carezcan de relevancia para valorar la probabilidad de comisión de delitos futuros. Está pacíficamente aceptado que la expresión «haber delinquido por primera vez» debe entenderse referida hasta el momento en que se dicta una sentencia condenatoria y la misma se declara firme. A efectos prácticos es importante examinar la hoja histórico-penal para ver si los antecedentes que pudieran constar en la causa pudieran estar cancelados; para ello hay que acudir a los plazos y requisitos establecidos en el mencionado art. 136 CP.

La principal novedad que introdujo en el Código penal la reforma operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, es la posibilidad de concesión de la suspensión aun cuando el penado tenga antecedentes penales anteriores. Para ello, es necesario que aquellos sean de tal naturaleza que no hagan prever la probabilidad de cometer futuros delitos o, que esto no sea posible por la valoración de las circunstancias concurrentes.

Por tanto, el precepto apunta al hecho de que la suspensión se puede conceder siempre que de los antecedentes existentes no se pueda deducir la reiteración delictiva. Esto es posible cuando los delitos sean de naturaleza heterogénea y se pueda afirmar que criminológicamente no tienen relación entre sí. Como criterio

limitativo podría utilizarse el concepto legal de la reincidencia: «comisión de un delito del mismo título y de la misma naturaleza», de manera que los delitos que no se encuadren en este concepto por su homogeneidad podrían coexistir en una suspensión de condena. Por ejemplo: delitos contra el patrimonio y de tráfico de drogas —salvo que haya relación criminológica—, conducción en estado de embriaguez y hurto, lesiones y falsedad, abuso sexual y robo etc...

Por otro lado, el juez tiene que valorar todas «las circunstancias» concurrentes a la hora de establecer el juicio de posible reiteración delictiva. Podría ocurrir que una persona que tuviera cinco condenas por delitos cometidos diez años atrás, tiempo durante el cual no hubiese vuelto a delinquir, que se le concediese la suspensión en base a un criterio temporal. La expresión «circunstancias» utilizada por el legislador abre una puerta de interpretación más flexible, en tanto que lo que antes era reglado, ahora queda en el ámbito de discrecionalidad del juez y necesita de una valoración razonada.

*2) Que la pena, o la suma de las impuestas, no sea superior a dos años, sin incluir en tal cómputo la derivada del impago de la multa.*

Una persona puede estar condenada a una o varias penas privativas de libertad, pero, para la concesión de la suspensión, la suma ha de tener un límite máximo: dos años. A partir de este tiempo, este requisito ya no se cumple y la pena no puede ser suspendida.

*3) Que se hayan satisfecho las responsabilidades civiles que se hubieren originado y se haya hecho efectivo el comiso acordado en sentencia conforme al artículo 127 CP.*

Este requisito se entenderá cumplido cuando el penado asuma el compromiso de satisfacer las responsabilidades civiles de acuerdo a su capacidad económica y de facilitar el comiso acordado, y sea razonable esperar que el mismo será cumplido.

## 1.2. Condiciones de la suspensión genérica: las reglas de conducta

El juez o tribunal podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de una serie de prohibiciones y deberes cuando ello resulte necesario para evitar el peligro de comisión de nuevos delitos, sin que puedan imponerse deberes y obligaciones que resulten excesivos y desproporcionados. Esas **prohibiciones y obligaciones**, recogidas en el art. 83 CP, son las siguientes:

**a)** Prohibición de acudir a determinados lugares.

**b)** Prohibición de aproximarse a la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o tribunal, a sus domicilios, a sus lugares de trabajo o a otros lugares habitualmente frecuentados por ellos, o de comunicarse con ellas por cualquier medio.

**c)** Prohibición de establecer contacto con personas determinadas o con miembros de un grupo determinado, cuando existan indicios que permitan suponer funda-

damente que tales sujetos pueden facilitarle la ocasión para cometer nuevos delitos o incitarle a hacerlos.

**d)** Mantener su lugar de residencia en un lugar determinado con prohibición de abandonarlo o ausentarse temporalmente sin autorización del juez o tribunal del lugar donde resida.

**e)** Prohibición de residir en un lugar determinado o de acudir al mismo, cuando en ellos pueda encontrar la ocasión o motivo para cometer nuevos delitos.

**f)** Comparecer personalmente con la periodicidad que se determine ante el juzgado o tribunal, dependencias policiales o servicio de la administración que se determinen, para informar de sus actividades y justificarlas.

**g) Participar en programas** formativos, laborales, **culturales**, de educación vial, sexual, de defensa del medio ambiente, de protección de los animales, de igualdad de trato y no discriminación, y otros similares.

**h)** Participar en programas de deshabituación al consumo de alcohol, drogas tóxicas o sustancias estupefacientes, o de tratamiento de otros comportamientos adictivos.

**i)** Cumplir los demás deberes que el juez estime convenientes para la rehabilitación social del penado, previa conformidad de este, siempre que no atenten contra su dignidad como persona.

**j)** Si el sujeto ha sido condenado por un delito contra la seguridad vial, y la medida resulte necesaria para prevenir la posible comisión de nuevos delitos, la prohibición de conducir vehículos de motor que no dispongan de dispositivos tecnológicos que condicionen su encendido o funcionamiento a la comprobación previa de las condiciones físicas del conductor.

Además, si nos encontramos ante delitos de **violencia de género**, se impondrán de forma preceptiva las reglas 1, 4 y 6ª del art. 83 CP (correspondientes a las letras b), e) y g) referidas).<sup>1</sup>

El juez o tribunal también podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de alguna o algunas de las siguientes prestaciones o medidas:

**a)** El cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación.

**b)** El pago de una multa, cuya extensión determinarán el juez o el tribunal en atención a las circunstancias del caso, que no podrá ser superior a la que resultase de aplicar dos cuotas de multa por cada día de prisión sobre un límite máximo de dos tercios de su duración.

**c)** La realización de trabajos en beneficio de la comunidad, especialmente cuando resulte adecuado como forma de reparación simbólica a la vista de las circunstancias del hecho y del autor (art. 84.1 CP).

---

<sup>1</sup> Modificado en este aspecto por la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral de víctimas de violencia de género.

Si se trata de delitos de **violencia de género** o de **violencia doméstica**, la medida consistente en el pago de multa solamente podrá imponerse cuando conste acreditado que entre ellos no existen relaciones económicas derivadas de una relación conyugal, de convivencia o filiación, o de la existencia de una descendencia común (art. 84.2 CP). La finalidad perseguida por esta matización, que anteriormente el art. 88 CP no preveía, es la garantía del pago de pensiones derivadas de procesos de separación, divorcio o medidas extramatrimoniales.

Transcurrido el plazo de suspensión fijado sin haber cometido el sujeto un delito que ponga de manifiesto que la expectativa en la que se fundaba la decisión de suspensión adoptada ya no puede ser mantenida, y cumplidas de forma suficiente las reglas de conducta fijadas por el juez o tribunal, este acordará la denominada **remisión de la pena** (art. 87 CP).

## 2. La suspensión extraordinaria con prestación

Esta modalidad de suspensión consiste en la posibilidad de imposición de «prestaciones o medidas» como condición de la suspensión. Así, el art. 80.3 CP establece que, de forma «excepcional, aunque no concurran las condiciones 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> del apartado anterior, y siempre que no se trate de reos habituales, podrá acordarse la suspensión de las penas de prisión que individualmente no excedan de dos años cuando las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado, así lo aconsejen». Esta suspensión, como veremos posteriormente, está condicionada a la reparación del daño y a la realización de una prestación que puede consistir en una pena de multa o trabajos en beneficios de la comunidad.

Para la valoración de la concesión es necesaria la concurrencia de los siguientes **requisitos**:

- a) Además de las excepciones previstas ya expuestas, que la persona no sea un reo habitual, esto es, que no haya sido condenado por tres o más delitos del mismo capítulo en cinco años (art. 94 CP).
- b) Que las penas individualmente no superen dos años; es decir, una persona condenada a varias penas que no superen cada una dos años, puede ser beneficiaria de la suspensión. Por ejemplo, una persona puede haber sido condenada a tres delitos de distintos capítulos del CP, y además por delitos imprudentes y, si las penas impuestas por cada delito no superan cada una de ellas dos años, pueden ser suspendidas y sustituidas por una prestación.
- c) Se exige una valoración positiva de las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta, y en particular, el esfuerzo por reparar el daño causado conforme al contenido ya expuesto en los epígrafes anteriores. La existencia de estos elementos es fundamental para la concesión de esta suspensión/sustitución.

### 3. Programas específicos de intervención

Muchas de las reglas de conducta que se imponen como condición para la suspensión de la pena son competencia de la Administración Penitenciaria, dado que se llevan a cabo a través de la realización de programas de intervención. Estos programas pueden desarrollarse tanto a través de recursos propios de la Administración Penitenciaria (mediante la intervención directa de los técnicos de Instituciones Penitenciarias), como a través de recursos externos (entidades de colaboración), sobre los que aquella realiza una labor de seguimiento y control.

El catálogo de los distintos recursos disponibles abarca:<sup>2</sup>

- Programas de violencia de género.
- Programas de drogodependencias.
- Programas de alcoholismo.
- Programas de salud mental.
- Programas formativo/laborales.
- Programas para control de la agresión sexual.
- Programas de violencia doméstica.
- Programas de violencia filioparental.
- Programas de seguridad vial.
- Programa frente a la delincuencia sexual en la red.
- Programa de justicia restaurativa.
- Programa para personas con discapacidad intelectual.
- Programa en beneficio de la comunidad.

### 4. Otro tipo de suspensiones

Junto a las dos modalidades referidas, el Código penal recoge en su artículo 80 otras modalidades de suspensión para responder a situaciones específicas.

La primera de ellas es la **suspensión para personas enfermas graves con padecimientos incurables** (art. 80.4 CP). En este supuesto, la posibilidad legal de suspender se extiende a «*cualquier pena*» para quienes sufren una enfermedad grave con padecimientos incurables: tanto las penas privativas de libertad, como las penas privativas de derechos y las penas pecuniarias. Su fundamento reside en los principios de humanidad y dignidad de la persona penada.

La segunda es la **suspensión de la pena para personas drogodependientes** (art. 80.5 CP). Esta modalidad está prevista para personas condenadas a penas no superiores a 5 años de prisión, siempre y cuando hubiesen cometido el hecho delictivo a causa de su dependencia a las drogas, quedando en suspenso la pena entre 3 y 5 años, con la condición de que, a través de un certificado, por centro o servicio público o privado debidamente acreditado u homologado, acredite que se encuentra deshabituada o sometida a tratamiento para tal fin en el momento de decidir sobre la suspensión. Si la persona penada está en proceso de rehabilitación se condiciona a que no abandone el tratamiento hasta su finalización.

La tercera es la posibilidad de establecer la **suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de un indulto** (art. 4 CP). A través de esta po-

sibilidad legal, se posibilita que la persona condenada no ingrese en la cárcel al quedar en suspenso la ejecución de la pena durante la tramitación del expediente de indulto. Se trata de la aplicación de un sano principio de equidad basado en la prevalencia del carácter resocializador de la pena sobre el retributivo y del principio de necesidad de su cumplimiento frente al del merecimiento por los hechos cometidos. Supone también una discreta incursión del principio de oportunidad en ejecución de sentencia.

Una cuarta posibilidad es la **suspensión de la ejecución de la pena por trastorno mental sobrevenido** (art. 60 CP). Se exige que trastorno mental sea grave y que impida conocer el sentido de la pena. Para su acreditación se exige el informe médico de un hospital público o privado, así como del médico forense adscrito al juzgado. El incidente de trastorno mental sobrevenido no queda restringido a supuestos de condenados a penas privativas de libertad, sino a todos los condenados a penas de cualesquiera naturaleza, sean privativas de libertad, privativas de derechos, o a multas.

## Trabajos en beneficio de la comunidad

---

Los trabajos en beneficio de la comunidad constituyen una pena privativa de derechos, que se regulan en el art. 49 CP. Para que puedan ser impuestos se requiere el consentimiento expreso de la persona condenada.

Implican, una vez aceptados, la obligación de prestar una cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública. El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria es el encargado de controlar el cumplimiento de la pena impuesta, por lo que pedirá los informes que precise a la Administración o entidades públicas que presten estos servicios para controlar que el penado cumple con la pena impuesta (con su «plan de cumplimiento»). El trabajo en beneficio de la comunidad, por tanto, es facilitado por la Administración estatal, autonómica o local. A tal fin, se podrán establecer los oportunos convenios entre sí o con entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad pública, debiendo remitir mensualmente a la Administración Penitenciaria la relación de plazas disponibles en su territorio. La Administración Penitenciaria supervisará sus actuaciones y le prestará el apoyo y asistencia necesarios para su eficaz desarrollo. También la persona condenada podrá proponer una tarea concreta a la Administración Penitenciaria, como cumplimiento de la pena.

En la ejecución de esta pena rige el principio de flexibilidad para compatibilizar, en la medida de lo posible, el normal desarrollo de las actividades diarias de las personas penadas con el cumplimiento de la pena. Se trata por tanto de una actividad complementaria, no remunerada, que no sustituye puestos de trabajo ni compete con el mercado laboral.

Cumple también una finalidad restitutiva para la sociedad, a la vez que ejemplarizante e integradora para las personas condenadas; por ello, siempre tendrán

una finalidad de utilidad pública, y podrán consistir en labores de reparación de los daños causados o de apoyo y asistencia a las víctimas. Se ha previsto además que pueda ser realizada a través de la participación del penado en talleres o **programas** formativos o de reeducación, laborales, **culturales**, de educación vial, sexual y otros similares.

La persona sometida a estos trabajos está obligada a invertir un determinado tiempo en el desarrollo de la tarea que se le ha asignado. Entre las muchas ventajas que despliega este tipo de sanción, cuenta con la de ser una medida igualitaria —según refiere la propia Administración Penitenciaria—, que se cumple en libertad, en el medio comunitario, evitando la ruptura con la vida familiar, laboral y social de las personas penadas, además de promocionar valores como la solidaridad, la responsabilidad y el bien común. Sin embargo, esta idea de medida igualitaria dista mucho de ser lo que pretende, tal y como hemos visto en el apartado cuantitativo sobre TBC.

Dado que los TBC son una pena, su incumplimiento acarrea graves consecuencias, como es la comisión de un delito de quebrantamiento de condena. Los servicios sociales penitenciarios, hechas las verificaciones necesarias, comunicarán al Juez de Vigilancia Penitenciaria (JVP) las incidencias relevantes de la ejecución de la pena y, en todo caso, dice la ley que deberán remitir inmediatamente información de si el penado:

- a) Se ausenta del trabajo durante al menos dos jornadas laborales, siempre que ello suponga un rechazo voluntario por su parte al cumplimiento de la pena.
- b) A pesar de los requerimientos del responsable del centro de trabajo, su rendimiento fuera sensiblemente inferior al mínimo exigible.
- c) Se opusiera o incumpliera de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que se le dieran por el responsable de la ocupación referidas al desarrollo de la misma.
- d) Si la conducta del penado fuere tal que el responsable del trabajo se negase a seguir manteniéndolo en el centro.

En estas cuatro situaciones, y una vez valorado el informe, el JVP podrá acordar su ejecución en el mismo centro, enviar al penado para que finalice la ejecución de la misma en otro centro o entender que el penado ha incumplido la pena, incurriendo en un delito de quebrantamiento de condena.

Hace falta precisar que, en los primeros años tras la reforma de la LO 15/2007, de 30 de noviembre, de reforma del CP en materia de seguridad vial, en la que se establecieron los trabajos en beneficio de la comunidad como pena originaria para determinados delitos, se recibieron multitud de mandamientos que abarcaban diferentes anualidades (2009, 2010 y 2011) provocando un stock de mandamientos elevado. Durante muchos años hubo multitud de problemas de diversa índole para encontrar entidades que ofertasen plazas donde cumplir los TBC, dando lugar a la prescripción de la pena de los TBSC por falta de destino en su ejecución. Por ello, y tras varias ponencias de estudio, se tramitó una reforma legal en su articulado, con el fin de evitar estas prescripciones, sin tener que eliminar esta pena alternativa. Y así, el artículo 49 del Código Penal, en virtud de la modificación operada por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, faculta como adelantamos el cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad a través de la participación de la persona penada en **talleres o programas formativos** o de reeducación, entre los que cita textualmente los de educación vial. Y **también los culturales**.

En la actualidad, y según el Informe General del año 2020 de la SGIP, la gestión es más fluida y sin dilaciones, por lo que los mandamientos gestionados corresponden a las nuevas resoluciones recibidas, más los activos del año anterior. El descenso del año 2020 en la gestión, cercano al 15% con respecto al 2019, se debe obviamente a la paralización de la ejecución derivada de la pandemia por la COVID—19 decretada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020. El descenso de mandamientos ha supuesto lógicamente el descenso de colaboración respecto a años anteriores.

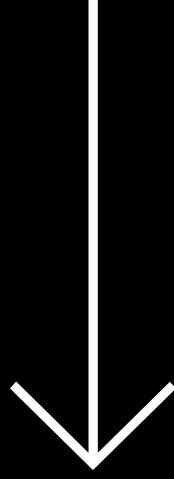






# III

**¿Dónde y cómo están las  
mujeres en prisión?**



Cuando estas alternativas no consiguen actuar como muro para evitar la entrada en prisión, bien porque se trata de penas de prisión de duración superior sobre las que no puede decretarse la suspensión, bien porque, aun siendo inferiores, no se cumplen los requisitos, la persona condenada entra en prisión a cumplir su pena. Aunque sí teóricamente, en la práctica no va a ser similar en el caso de las mujeres, porque su condición de invisibilidad y de vulnerabilidad va a determinar también su cumplimiento.

# La configuración masculina del sistema de cumplimiento de penas

La prisión tiene género.<sup>1</sup> Como se analizará más adelante, ese sesgo no se manifiesta de una manera relevante y explícita en la normativa española, pero sí cobra relevancia en la práctica, en la cotidianeidad de la vida de las mujeres privadas de libertad.

Durante mucho tiempo, las mujeres parecen haber sido invisibles para el sistema penitenciario,<sup>2</sup> precisamente por su infrarrepresentación en la delincuencia y en la prisión.<sup>3</sup> Sorprende en este sentido el escaso número de estudios que, durante mucho tiempo, han abordado la problemática que rodea a la mujer delincuente, si bien en los últimos años ha ido siendo objeto de una atención creciente por parte de la doctrina.

Esa invisibilidad también se proyectaba en las políticas penitenciarias<sup>4</sup> que, sólo de forma muy reciente, han comenzado a valorar la necesidad de incorporar una necesaria perspectiva de género en el abordaje de la gestión de la privación de libertad.<sup>5</sup>

---

1 Así lo afirman también, en la elección del título de su estudio, CÁMARA ARROYO, S., y FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: «El encierro tiene género: la privación de libertad de mujeres y niñas en la normativa penitenciaria y penal de menores española». *Revista General de Derecho Penal* nº 34, 2020.

2 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 37. Una revisión histórica sobre la desatención y las condiciones de mayor dureza que han sufrido las mujeres, con una finalidad esencialmente moralizadora y gestionadas por religiosas, puede encontrarse en CERVELLÓ DONDERIS, V.: «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», ob. cit., pp. 1 a 5; y recientemente: «El origen de los módulos penitenciarios de convivencia mixta durante la transición española». *Las prisiones españolas durante la transición*. Mata y Martín, R. (dir). Comares, Granada, 2022, pp. 242 a 244; MAPELLI CAFFARENA, B., HERRERA MORENO, M., SORDI STOCK, B.: «La exclusión de las excluidas. ¿Atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género?: Una visión andaluza». *Estudios Penales y Criminológicos* vol. XXXIII, 2013, pp. 62 a 66; SERRANO TÁRRAGA, M.D.: «La consideración del género en la ejecución de las penas privativas de libertad». *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXX, 2010, pp. 483 a 493; DE VICENTE MARTÍNEZ, R.: «Las cárceles de mujeres en la transición política española»; *Las prisiones españolas durante la transición*. Mata y Martín, R. (dir). Comares, Granada, 2022, pp. 231 y ss.; o, en particular sobre las cárceles de mujeres durante el franquismo, en los trabajos de HERNÁNDEZ HOLGADO, F.

3 Añade GARCÍA ESPAÑA, E. como causa de la poca atención que tradicionalmente ha prestado la Administración penitenciaria a las mujeres su menor conflictividad y el escaso riesgo de motines y fugas de los centros penitenciarios que se les atribuye. «Las otras poblaciones presas: mujeres y extranjeros». *Revista de Derecho Penal y Criminología* 3ª Época, nº 7, 2012, pp. 407 y 408.

4 Como señalaba YAGÜE OLMOS, C.: como consecuencia de su menor presencia numérica, las mujeres mantendrán durante todo el encierro una posición secundaria en la gestión de la política penitenciaria respecto a sus compañeros de encarcelamiento. «Las mujeres encarceladas». *Mujeres en la periferia. Algunos debates sobre género y exclusión social*. Susinos Rada, T., Calvo Salvador, A., García Lastra, M (coordinadores). Icaria, Madrid, 2007, pp. 121 y ss.

5 Precisamente ante esa infrarrepresentación e invisibilidad, el Defensor del Pueblo ya señalaba que «resulta de mayor interés detectar situaciones de discriminación femenina derivadas de un sistema penitenciario en el que el 92-93% de los internos son hombres». Así, por ejemplo, en su Informe Anual de 2018, p. 152.

Se ha señalado que, frente a lo que ocurre con los hombres condenados a pena de prisión, las mujeres sufren una **triple condena**.<sup>6</sup>

La primera de ellas es la **social**, que se produce con la ruptura de la imagen que la sociedad atribuye tradicionalmente a la mujer en tanto «hija obediente, esposa fiel y madre ejemplar».<sup>7</sup>

La segunda es la condena **personal**, que se produce por el desarraigo familiar que el ingreso en prisión va a provocar en gran parte de los casos, a lo que en no pocos se añade también la desintegración familiar en tanto son el elemento sobre el que hasta ese momento esa unidad familiar se articulaba.<sup>8</sup> Y ello tiene un fuerte impacto en su tejido familiar más cercano pues generalmente son las responsables del mantenimiento económico y de cuidados de sus núcleos familiares, por lo que el impacto es mucho mayor que cuando ingresa el hombre en prisión.<sup>9</sup> Pero también lo tiene en ella misma, puesto que las mujeres viven su encarcelamiento de forma diferente, ya que a su ingreso llevan consigo la culpabilidad, la angustia e incertidumbre por la responsabilidad familiar en el exterior (hijos, padres o personas dependientes o incapacitadas), la pérdida de la vivienda, y la impotencia ante la previsión de consecuencias irreversibles en la red familiar por su encarcelamiento.<sup>10</sup>

En el mismo sentido, el Programa de IIPP de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario refiere que muchas mujeres tienen la autoestima muy baja, perciben el fracaso de sus propias expectativas acerca de su papel como mujeres, como madres, esposas. Su autoconcepto es muy negativo pues, además, el estigma de la prisión las lleva a verse como menos capaces y valiosas. Mujeres que sufren una dependencia psicológica de la figura masculina y una falta de autonomía personal. Siempre supeditada a la pareja actual, sin cuyo concurso se siente incompleta o fracasada».

La tercera condena es la **penitenciaria**, que se suma a las dos anteriores y que se concreta en la mayor dureza de las condiciones de cumplimiento de su condena, en unas prisiones pensadas para los hombres y en las que sufren discriminaciones cotidianas en aspectos tan importantes como el centro de destino o la separación modular dentro de ellos, en el acceso a las instalaciones, activida-

---

6 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., 39 a 42.

7 Y ello porque «la sociedad en su conjunto reprocha con más dureza a la mujer que al hombre cuando comete un delito, porque al delinquir e ingresar en prisión la familia queda abandonada y por lo tanto la mujer `incumple` con su obligación principal»; ibidem.

8 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., pp. 39.

9 IGAREDA GONZÁLEZ, N.: «Mujeres en prisión», ob. cit., p. 79.

10 Así lo señala YAGÜE OLMOS, C., que además subraya que especialmente les pesa su ausencia en las enfermedades o ante la adolescencia de sus hijos, que pueden verse encaminados a la drogodependencia o a entrar en pandillas o redes delictivas. «Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas». *Revista Española de Investigación Criminológica* nº 5, 2007, p. 7. Añade a ello AGUILERA REIJA, M. que esa condena personal repercute también en su identidad y en su equilibrio personal y mental: «Por otra parte, si la identidad de estas mujeres se construye en gran medida con la formación de una familia y la crianza de los hijos, el ingreso en prisión y la pérdida de la unidad familiar va a suponer una quiebra importante en su identidad como mujeres. Además, la pérdida de los hijos las hace entrar en un proceso de culpabilización que agrava terriblemente la condena y pone en peligro su equilibrio mental y personal. En las cárceles de hombres las familias son sentidas como el apoyo y el sostén de los presos durante la condena. Sin embargo, en las cárceles de mujeres las familias son sentidas como aquello que se ha abandonado y causa de culpa permanente». «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., pp. 40.

des, talleres productivos y programas de tratamiento, la aplicación del régimen sancionador o en el acceso al tercer grado.<sup>11</sup>

Pero, además, también se ha señalado que cuando las mujeres salen de prisión sufren los efectos como una **nueva condena**, puesto que tienen mucho miedo al estigma social que supone el haber estado en prisión, lo que les genera procesos de ansiedad, inseguridad y baja autoestima.<sup>12</sup>

En efecto, los sistemas penitenciarios, también el español, están **pensados por y para los hombres**.<sup>13</sup> Lo está la normativa, en la que apenas se atiende a los perfiles, particularidades y necesidades que presentan las mujeres. Pero también las infraestructuras están diseñadas, en número y en su configuración, para la población mayoritaria, la masculina. Igualmente ocurre con la dotación de medios materiales y personales dedicados a la gestión de la privación de libertad de las personas en prisión que, mayoritariamente son hombres.

La situación de la mujer en un entorno masculino como la cárcel hace que sean **más vulnerables e invisibles** y ello viene marcado por dos grandes factores: su perfil, pero, sobre todo, las condiciones de reclusión.

Esa situación de mayor invisibilidad y fragilidad por fin está siendo objeto de reflexión y atención por parte de los estándares internacionales que se están generando en esta materia y cuya función no es otra que la de tratar de armonizar, vía recomendaciones, las legislaciones y prácticas penitenciarias de los distintos países. Así, en el entorno de Naciones Unidas, la revisión de las *Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos* realizada en 2015, 60 años después de su aprobación, incorpora en su regla 2, tras la prohibición de discriminación, entre otros motivos, por sexo, la concreción del principio de no discriminación que obliga a que «las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales y dichas medidas no se considerarán discriminatorias».

De especial relevancia son las Reglas específicas para la situación de la mujer elaboradas también por UN: las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (*Reglas Bangkok*), aprobadas en 2011, y que recogen todo un cuerpo normativo de estándares que parten del presupuesto de que las reclusas tienen necesidades especiales y de que la atención a esas necesidades para lograr la igualdad entre sexos no puede considerarse discriminatoria».<sup>14</sup>

---

11 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., pp. 41 y 42.

12 IGAREDA GONZÁLEZ, N.: «Mujeres en prisión», ob. cit., p. 100.

13 Así lo señala expresamente el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura en el reciente documento elaborado sobre «Mujeres en prisión» en 2018 (CPT/Inf (2018)5): «las normas e instalaciones han sido desarrolladas para una población masculina en la que se considera que el preso es la norma».

14 En el mismo sentido el CPT recientemente ha referido que «estén o no encarceladas, las mujeres deben disfrutar del derecho fundamental a no ser discriminadas —directa o indirectamente— por razón de su sexo biológico o su género. La igualdad sustantiva puede requerir la adopción de medidas especiales para hacer frente a las desigualdades existentes. Las administraciones penitenciarias pueden requerir medidas especiales para garantizar que las mujeres disfruten de los mismos derechos que los hombres». Así en su documento sobre «Mujeres en Prisión», CPT/Inf (2018) 5. También el Comité de Ministros del Consejo de Europa, entorno fundamental en la elaboración de estándares en materia penitenciaria, ha ido incorporando esa mayor atención a la mujer como población más vulnerable: lo ha hecho en la revisión en 2020 de las *Reglas*

La inclusión de la perspectiva de género en la gestión de la privación de libertad requiere, en consecuencia, **revisar cada una de las dimensiones que tiene la prisión**, repensar cada aspecto con el objetivo de identificar y corregir las vulnerabilidades y discriminaciones que sufren las mujeres en prisión y hacer efectivo el principio de igualdad real, también en este ámbito.

Conocer cuáles son los factores y variables que de esa mayor vulnerabilidad e invisibilidad de las mujeres en prisión es necesario, en primer lugar, para ver la necesidad de esa intervención particularizada con perspectiva de género y, en segundo lugar, para implementar las estrategias y políticas de género en la Institución Penitenciaria en cada una de las dimensiones de la privación de libertad; también en el **diseño y recurso a las alternativas penales** como mecanismo para atender a esa doble circunstancia que caracteriza la mujer privada de libertad, su menor peligrosidad y su mayor vulnerabilidad.

Para entender por qué son más vulnerables y más invisibles ante un sistema pensado para los hombres y una vez que ya hemos contestado a la pregunta de ¿quiénes son las mujeres que están en prisión? Hay que responder a otras dos: ¿dónde están las mujeres en prisión? Y ¿cómo están las mujeres en prisión?

---

*Penitenciarias Europeas* y en otras recomendaciones previas. Y especialmente atento con la fragilidad de la mujer en la prisión se ha mostrado el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, que en sus visitas a las prisiones de los 47 países del Consejo de Europa, ha encontrado situaciones lesivas para la dignidad de las mujeres. Por ello ya en el año 2000 dedicó parte de su Informe General para referir los puntos principales de esa fragilidad y recientemente, en una Hoja Formativa, los ha desarrollado en 2018.



# ¿Dónde están las mujeres en prisión?

## 1. Tipología de las infraestructuras penitenciarias para las mujeres

El primer factor de vulnerabilidad en las condiciones de reclusión de las mujeres viene por el tipo y ubicación de los establecimientos penitenciarios en los que se encuentran privadas de libertad.<sup>15</sup> Y se trata un factor que, además, va a condicionar la forma de ejecución en otros aspectos esenciales, como se verá más adelante.

La legislación española no recoge un derecho a elegir el centro de destino donde ingresar a cumplir una pena.<sup>16</sup> Sólo si se ingresa de forma voluntaria, inicialmente la persona que se presenta en un centro penitenciario puede optar por hacerlo en un establecimiento determinado (art. 16 RP). Sin embargo, la competencia para decidir el destino y, en su caso, traslado de las personas privadas de libertad en los distintos establecimientos penitenciarios corresponde al Centro Directivo, esto es, en el ámbito de la Administración General del Estado, a la Secretaría General de IIPP.<sup>17</sup>

El estudio realizado por la SGIP sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* durante el 2019/2020 y presentado en marzo de 2021, arroja datos de gran interés sobre dónde cumplen las mujeres sus condenas en España.

En el territorio AGE, justo antes de que se hiciera efectivo el traslado de las competencias en materia penitenciaria al País Vasco,<sup>18</sup> existían 69 centros penitenciarios ordinarios.<sup>19</sup> En Cataluña, existían 11, habiendo uno de mujeres: el Centro Penitenciario de Mujeres de Barcelona.

De esos 69 centros ordinarios, sólo 3 eran en ese momento de mujeres: Alcalá de Guadaira (Sevilla), Ávila y Madrid I (Alcalá Meco). Además, también es ne-

---

15 Así lo refiere el Defensor del Pueblo español en su último Informe Anual de 2021: «Los obstáculos primordiales que pueden hallarse en el cumplimiento de las penas privativas de libertad por parte de la población femenina proceden del menor peso cuantitativo de las mujeres en prisión y de que las infraestructuras penitenciarias hayan sido originariamente ideadas y creadas para hombres. Todo ello ha dado lugar a la persistencia de un evidente trato desigual que habitualmente ha recaído —y aún recae— sobre las mujeres, teniendo como causa principal el desconocimiento de las necesidades e inquietudes que ellas presentan de forma específica»; p. 71.

16 Abogando por la configuración de ese derecho en RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «El derecho al cumplimiento de la pena en un lugar estable próximo al domicilio». *Revista General de Derecho Penal*, nº 37, 2022.

17 Conforme a lo establecido en el art. 79 LOGP y 31 RP.

18 De quien, a partir del 1 de octubre de 2021, han pasado a depender tres centros penitenciarios.

19 Además de 33 Centros de Inserción Social, 9 secciones abiertas, 2 psiquiátricos penitenciarios y 43 unidades de custodia.

cesario tener en cuenta que son centros cuya infraestructura no ha sido pensada para albergar a las mujeres ni para atender sus necesidades singulares ni tampoco su menor peligrosidad frente a los hombres.<sup>20</sup>

A fecha de 31 de diciembre de 2021, estos centros albergaban la siguiente población reclusa femenina:<sup>21</sup>

*Tabla 32. Centros penitenciarios de mujeres.*

| Centros penitenciarios               | Mujeres | % de internas respecto a la población total reclusa femenina |
|--------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------|
| Ávila                                | 67      | 1.9%                                                         |
| Madrid I. Mujeres. Alcalá de Henares | 430     | 12%                                                          |
| Sevilla. Alcalá de Guadaira          | 94      | 2.7%                                                         |

Y a fecha de mayo de 2022, con datos facilitados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el centro penitenciario de Ávila tenía un total de 88 internas (73 penadas y 15 preventivas), Madrid I Mujeres 401 (292 penadas y 109 preventivas) y Alcalá de Guadaira 85 (73 penadas y 12 preventivas).

En el momento de realización de este estudio parece haberse tomado la decisión de utilizar las instalaciones del centro de Alcalá de Guadaira para llevar a cabo la ampliación del centro psiquiátrico de Sevilla, lo que, de hacerse efectiva, producirá el traslado de las mujeres que cumplen condena en esta prisión de mujeres a los módulos de mujeres de Sevilla I. Y, con ello, quedarán sólo dos centros específicamente para mujeres en todo el territorio AGE: Ávila y Madrid I. Nuevamente la necesidad de resolver un problema acuciante para el sistema penitenciario español, como es la enfermedad mental en unas instalaciones suficientes en número y adecuadas en cuanto a su configuración y dotación, relega a un segundo lugar a las mujeres en prisión.

En consecuencia, la mayoría de las mujeres cumplen en centros de hombres, en los que se han ubicado uno o dos módulos para alojar a mujeres. Es el caso de los siguientes centros penitenciarios:<sup>22</sup>

20 Recuerda en este punto AGUILERA REIJA, M. que la cárcel de Alcalá de Guadaira se diseñó para ser una prisión militar y la de Alcalá-Meco era una cárcel para jóvenes que se reconvirtió en un centro para mujeres al cerrarse Carabanchel. También llama la atención sobre el hecho de que la cárcel de mujeres de Brieva tenga unas medidas de seguridad y estructura similar a la que tienen las de hombres. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 42.

21 Informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, pp. 68 y 69.

22 Según datos a fecha de 31 de enero de 2021, recogidos en el citado informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, pp. 68 y 69.

Tabla 33. Distribución de mujeres por centros penitenciarios territorio AGE a 31 de enero de 2021.

| Centros penitenciarios                       | Hombres | % de internos respecto a la población total reclusa masculina | Mujeres | % de internas respecto a la población total reclusa femenina | Total |
|----------------------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------|-------|
| Araba/Álava                                  | 617     | 1.4                                                           | 71      | 2                                                            | 688   |
| Albacete                                     | 251     | 0.6                                                           | 24      | 0.7                                                          | 275   |
| Alicante                                     | 804     | 1.8                                                           | 107     | 3.1                                                          | 911   |
| Alicante hospital psiquiátrico penitenciario | 207     | 0.5                                                           | 32      | 0.9                                                          | 239   |
| Alicante II, Villena                         | 956     | 2.2                                                           | 57      | 1.6                                                          | 1.013 |
| Almería, «El Acebuche»                       | 873     | 2                                                             | 59      | 1.7                                                          | 932   |
| Badajoz                                      | 541     | 1.2                                                           | 35      | 1                                                            | 576   |
| Mallorca                                     | 1.047   | 2.4                                                           | 92      | 2.7                                                          | 1.139 |
| Ibiza                                        | 67      | 0.2                                                           | 8       | 0.2                                                          | 75    |
| Burgos                                       | 364     | 0.8                                                           | 3       | 0.1                                                          | 367   |
| Cáceres                                      | 359     | 0.8                                                           | 35      | 1                                                            | 394   |
| Cádiz. Algeciras                             | 1.152   | 2.6                                                           | 54      | 1.6                                                          | 1.206 |
| Cádiz. Puerto II                             | 769     | 1.8                                                           | 22      | 0.6                                                          | 791   |
| Cádiz. Puerto III                            | 1.139   | 2.6                                                           | 114     | 3.3                                                          | 1.253 |
| Castellón                                    | 587     | 1.3                                                           | 79      | 2.3                                                          | 666   |
| Córdoba                                      | 1.238   | 2.8                                                           | 88      | 2.5                                                          | 1.326 |
| A Coruña (Teixeiro)                          | 973     | 2.2                                                           | 73      | 2.1                                                          | 1.046 |
| Cuenca                                       | 120     | 0.3                                                           | 7       | 0.2                                                          | 127   |
| Granada. Albolote                            | 1.124   | 2.6                                                           | 108     | 3.1                                                          | 1.232 |
| Guipúzcoa. San Sebastián (Martutene)         | 255     | 0.6                                                           | 21      | 0.6                                                          | 276   |
| Huelva                                       | 942     | 2.1                                                           | 43      | 1.2                                                          | 985   |
| Jaén                                         | 511     | 1.2                                                           | 35      | 1                                                            | 546   |
| León. Mansilla de las Mulas                  | 686     | 1.6                                                           | 48      | 1.4                                                          | 734   |
| Logroño                                      | 264     | 0.6                                                           | 20      | 0.6                                                          | 284   |
| Lugo. Bonxe                                  | 187     | 0.4                                                           | 13      | 0.4                                                          | 200   |
| Madrid VI. Aranjuez                          | 969     | 2.2                                                           | 36      | 1                                                            | 1.005 |
| Madrid VII. Estremera                        | 940     | 2.1                                                           | 89      | 2.6                                                          | 1.029 |
| Málaga                                       | 1.110   | 2.5                                                           | 97      | 2.8                                                          | 1.207 |
| Murcia II                                    | 955     | 2.2                                                           | 96      | 2.8                                                          | 1.051 |

| Centros penitenciarios              | Hombres | % de internos respecto a la población total reclusa masculina | Mujeres | % de internas respecto a la población total reclusa femenina | Total |
|-------------------------------------|---------|---------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------|-------|
| Pamplona                            | 281     | 0.6                                                           | 19      | 0.5                                                          | 300   |
| Ourense                             | 271     | 0.6                                                           | 23      | 0.7                                                          | 294   |
| Asturias                            | 934     | 2.1                                                           | 102     | 3                                                            | 1.037 |
| Las Palmas                          | 821     | 1.9                                                           | 11      | 0.3                                                          | 832   |
| Lanzarote (Arrecife)                | 386     | 0.9                                                           | 21      | 0.6                                                          | 407   |
| Las Palmas II                       | 699     | 1.6                                                           | 102     | 2.9                                                          | 801   |
| Pontevedra. A Lama                  | 977     | 2.2                                                           | 62      | 1.8                                                          | 1.039 |
| Salamanca. Topas                    | 651     | 1.5                                                           | 48      | 1.4                                                          | 699   |
| Tenerife. El Rosario                | 864     | 2                                                             | 61      | 1.8                                                          | 925   |
| Santa Cruz de la Palma              | 69      | 0.2                                                           | 4       | 0.1                                                          | 73    |
| El Dueso (Cantabria)                | 474     | 1.1                                                           | 35      | 1                                                            | 509   |
| Valencia. Antoni Asunción Hernández | 1.724   | 3.9                                                           | 191     | 5.5                                                          | 1.915 |
| Valladolid                          | 349     | 0.8                                                           | 47      | 1.4                                                          | 396   |
| Vizcaya. Basauri                    | 303     | 0.7                                                           | 18      | 0.5                                                          | 321   |
| Zaragoza (Zuera)                    | 1.158   | 2.6                                                           | 80      | 2.3                                                          | 1.238 |
| Ceuta                               | 298     | 0.7                                                           | 16      | 0.5                                                          | 314   |
| Melilla                             | 245     | 0.6                                                           | 14      | 0.4                                                          | 259   |

Como señala el Defensor del Pueblo, la existencia sólo de cuatro centros penitenciarios destinados a albergar población penitenciaria femenina conduce a que, en muchas ocasiones, las mujeres se vean abocadas a vivir en módulos o departamentos ubicados en establecimientos penitenciarios que arquitectónicamente están pensados para hombres, si desean poder mantener sus vínculos sociales y evitar el desarraigo familiar y laboral que supondría cumplir condena lejos de su hogar.<sup>23</sup>

Pero no hay que olvidar que son centros diseñados, pensados, articulados y distribuidos interiormente para los hombres. Veremos más adelante sus consecuencias sobre la vida de las mujeres en prisión.

Ahora bien, no todos los centros penitenciarios tienen módulos para albergar mujeres. Hay 22 centros penitenciarios en los que se encontraba únicamente población reclusa masculina.

<sup>23</sup> Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2021, p. 71.

Tabla 34. Centros penitenciarios de hombres.<sup>24</sup>

| Centros penitenciarios                       | Hombres             | % de internos respecto a la población total reclusa masculina |
|----------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------|
| Cádiz. Puerto I                              | 92                  | 0.2                                                           |
| Castellón II. Albocaser                      | 952                 | 2.2                                                           |
| Ciudad Real. Alcázar de San Juan             | 74 <sup>25</sup>    | 0.2                                                           |
| Ciudad Real. Herrera de la Mancha            | 409 <sup>26</sup>   | 0.9                                                           |
| Lugo. Monterroso                             | 201                 | 0.5                                                           |
| Madrid II. Alcalá de Henares                 | 669                 | 1.5                                                           |
| Madrid III. Valdemoro                        | 861                 | 2                                                             |
| Madrid IV. Navacarnero                       | 780                 | 1.8                                                           |
| Madrid V. Soto del Real                      | 1.118 <sup>27</sup> | 2.6                                                           |
| Málaga II                                    | 392                 | 0.9                                                           |
| Menorca                                      | 56 <sup>28</sup>    | 0.1                                                           |
| Murcia                                       | 386                 | 0.9                                                           |
| Palencia (La Moraleja)                       | 700                 | 1.6                                                           |
| Segovia                                      | 316                 | 0.7                                                           |
| Sevilla                                      | 884                 | 2                                                             |
| Sevilla II. Morón de la Frontera             | 1.010               | 2.3                                                           |
| Sevilla. Hospital psiquiátrico penitenciario | 145                 | 0.3                                                           |
| Soria                                        | 151 <sup>29</sup>   | 0.3                                                           |
| Teruel                                       | 192                 | 0.4                                                           |
| Toledo. Ocaña I                              | 405                 | 0.9                                                           |
| Toledo. Ocaña II                             | 356                 | 0.8                                                           |
| Zaragoza. Daroca                             | 325                 | 0.7                                                           |

24 A partir de los datos ofrecidos por el Informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, SGIP, 2021, pp. 68 y ss.

25 Aunque en el momento de la realización del informe había 1 mujer.

26 Aunque en el momento de la realización del informe había 8 mujeres.

27 Aunque en el momento de la realización del informe había 1 mujer.

28 Aunque en el momento de la realización del informe había 2 mujeres.

29 Aunque en el momento de la realización del informe había 1 mujer.

Necesidades especiales son las que requiere la articulación de la privación de libertad de las **madres en prisión**. Nuestra legislación restringe a las madres la posibilidad de tener en su compañía a los hijos (art. 38.2 LOGP). Si inicialmente la LOGP permitía que estuvieran hasta que cumplieran los 6 años, al coincidir con la edad de escolarización obligatoria, la LO 13/1995, de 18 de diciembre, reformó el art. 38.2 LOGP para reducirla a los tres años, al entender el legislador, como refiere en su Exposición de Motivos, que «esta posibilidad de permanencia del niño en el interior del centro hasta la edad de seis años puede llegar a comportar graves disfuncionalidades en su desarrollo emocional y psicológico, dado que se hace consciente de la privación de libertad que afecta a su madre y vincula la conformación de su personalidad inicial a tal hecho».

Inicialmente, los niños ocupaban los mismos departamentos que sus madres, conviviendo con el resto de internas de esos módulos, sin ningún tipo de separación, lo que daba lugar a situaciones de masificación y hacinamiento, obligatoria convivencia con perfiles muy diversos, y una estancia deficitaria en cuanto a las instalaciones y a la atención.<sup>30</sup>

En la década de los 90 del pasado siglo, y coincidiendo con un fuerte incremento en el ingreso de mujeres en prisión, además jóvenes y, con ello, en período fértil y con hijos, se plantean alternativas a la gestión del encarcelamiento de las madres.<sup>31</sup> Si de forma improvisada comienzan a crearse las primeras Unidades de Madres entre los años 1990 y 1993,<sup>32</sup> es el RP de 1996 el que las recoge normativamente y establece sus normas de funcionamiento.<sup>33</sup>

---

30 YAGÜE OLMOS, C.: «Políticas de género y prisión en España». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012, P. 38. Un interesante y detenido análisis sobre la maternidad de prisión es el que realiza en la monografía: *Madres en prisión. Historia de las Cárceles de Mujeres a través de su vertiente maternal*. Comares, Granada, 2007.

31 YAGÜE OLMOS, C.: «La maternidad en prisión: Estado actual de la cuestión». *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 251, 2005, p. 10.

32 Así la Unidad de Madres de Madrid (1991), de Alcalá de Guadaira (1992) y de Valencia (1993).

33 En concreto, es el art. 178 RP el que establece que la Administración penitenciaria dispondrá para los menores y sus madres Unidades de Madres que se regirán por las siguientes normas: «1ª. La Junta de Tratamiento programará las actividades formativas y lúdicas, así como las salidas programadas al exterior de los menores, con especial atención a su integración social en la comunidad donde esté ubicado el establecimiento, a cuyo fin contará con la colaboración de los especialistas a que se refieren las normas 2ª y 3ª y de los servicios sociales del Centro correspondiente; 2ª. En estas Unidades existirá un Especialista en Educación Infantil que orientará la programación educacional y lúdica de las actividades de los menores; 3ª Los menores tendrán cubierta la asistencia médica en el Establecimiento por un especialista en Pediatría; 4ª. La Administración garantizará a los menores las horas de descanso y de juego que aquéllos precisen. A estos fines, se dedicará un espacio suficiente de acción formativa con elementos de juego y entretenimiento. 5ª. El régimen de visitas del menor sólo podrá restringirse de forma transitoria por razones de orden y de seguridad del Establecimiento. 6ª. En el caso de madres que carezcan de medios económicos suficientes, la Administración proveerá lo necesario para el cuidado infantil de los hijos con los que compartan su internamiento». Además, el art. 179 RP contempla que, para las internas con hijos menores clasificadas en tercer grado, la Junta de Tratamiento pueda aprobar un horario adecuado a sus necesidades familiares con el fin de fomentar el contacto con sus hijos en el ambiente familiar, pudiendo pernoctar en el domicilio e ingresar en el establecimiento durante las horas diurnas que se determinen. Y en defensa del prioritario interés del menor, el art. 181 contempla la posibilidad de que si se detecta en el menor que es objeto de malos tratos, físicos o psíquicos o que es utilizado por su madre o familiares para introducir o extraer del establecimiento sustancias u objetos no autorizados, el Consejo de Dirección, previo informe de la Junta de Tratamiento, lo comunicará a la Autoridad competente en materia de menores para que decida lo que estime conveniente.

En la actualidad, existen 3 **Unidades de Madre internas**, esto es, dentro del recinto de la prisión: Alcalá de Guadaira,<sup>34</sup> Madrid VI<sup>35</sup> y Valencia preventivas.<sup>36</sup> Sin embargo, refiere el Informe General de la SGIP de 2020 que se han cerrado las Unidades del CP de Alcalá de Guadaira y de Valencia.

Junto a ellas, y como un compromiso personal de la entonces Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, Mercedes Gallizo<sup>37</sup>, de sacar a los niños de los recintos carcelarios, se diseñan las **Unidades Externas de madres**. Se idearon pensando también en la posibilidad de que los niños pudieran vivir allí con sus madres más allá de los tres años,<sup>38</sup> evitando así la situación desgarradora de la separación.<sup>39</sup>

Estas Unidades tienen singularidades, en primer lugar, desde el punto de vista arquitectónico, en tanto son modelos que están alejados de los centros penitenciarios, con vocación de integración en la comunidad y diseñados, dotados y acondicionados para responder a las necesidades de los niños y sus madres. Con ello se busca la normalización de la vida de los menores y la potenciación de las salidas de las madres acompañando a los niños en actividades ordinarias y, de esta manera, facilitando su integración plena en la comunidad. Dependen funcionalmente de un CIS, al que se encuentran anejas.<sup>40</sup> En su modelo de vida aúnan características comunes a las Unidades de Madres y a las Unidades Dependientes y su objetivo principal es crear un espacio para la convivencia de las mujeres reclusas con sus hijos en un espacio diferente al del

---

34 Con una media en ese año de 10.58 niños y 9.92 madres. *Informe Anual 2021*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 107.

35 Con una media en ese año de 22.96 niños y 22.79 madres. *Ibidem*, p. 107.

36 Con una media en ese año de 10.38 niños y 11.21 madres. *Ibidem*, p. 107.

37 Así lo reconoce ella misma: «Las unidades externas de madres representan una de las cosas más importantes para mí de entre las que pude poner en marcha en el tiempo en que fui responsable del sistema penitenciario español». *Penas y personas. 2018 días en las prisiones españolas*. Debate, Madrid, 2013, p. 168.

38 Lo refiere también GALLIZO LLAMAS, R.: «El desgarro con el que muchas madres me han pedido ayuda para no ser separadas de sus pequeños cuando cumplen los tres años de edad da fe de la importancia que tiene no desatender esta cuestión. Hay que pensar que durante tres años estas mujeres y sus hijos han construido una relación tan intensa y dependiente, motivada por la propia experiencia de convivir en una prisión sin más familia que ellos mismos, que la separación produce un trauma insufrible». *Ibidem.*, p. 167.

39 En concreto, el documento de la SGIP que las desarrolla establece que podrán ser destinadas a las mismas: 1) las mujeres penadas que tengan a su cargo hijos menores de 3 años y estén clasificadas en segundo grado, con aplicación del art. 100.2 RP; 2) Las mujeres en situación de preventivas que tengan a su cargo hijos menores de 3 años, en determinadas circunstancias que se valorarán individualmente, previa autorización expresa del juez que entiende de su causa; 3) de forma excepcional, las mujeres penadas con hijos a su cargo menores de 3 años que estén clasificadas en alguna de las modalidades del tercer grado (arts. 82.1, 83 y 100.2 RP); 4) Las mujeres en las que concurran las circunstancias anteriores y estén esperando un hijo a partir del sexto mes de embarazo; 6) Y, excepcionalmente, se permitirá la permanencia con sus madres hasta los 6 años de edad de los niños y niñas que, una vez cumplidos los 3 años de edad se estime que su permanencia es mejor alternativa para su desarrollo que la separación de la madre. En cambio, se señala que no podrán destinarse a las mismas: 1) internas preventivas; 2) Internas penadas condenadas por delitos de extrema gravedad; 3) Internas en períodos iniciales de cumplimiento de una condena de alta cuantía; que hayan realizado intentos de evasión; sean multireincidentes con escalada delictiva o tengan alguna característica similar a juicio del Centro Directivo; «Unidades de Madres», Ministerio del Interior, 2010, pp. 12 y 13.

40 «Unidades de Madres». Ministerio del Interior, 2010, pp. 10 y 11.

centro penitenciario, en unas instalaciones que posibiliten un más adecuado crecimiento físico, emocional y psíquico de los niños.

Las existentes en la actualidad están asignadas a CIS para mujeres clasificadas en tercer grado: CIS Mallorca,<sup>41</sup> CIS Madrid<sup>42</sup> y CIS Sevilla.<sup>43</sup> Junto a ella, existen otras dos unidades de madre, la de Alicante<sup>44</sup> y la mixta de Madrid VI.<sup>45</sup>

## 2. Estrategias en la construcción y ubicación de los centros

Son varias las **estrategias** que pueden articularse para paliar el problema que plantea la existencia de pocos centros y módulos para que las mujeres privadas de libertad puedan cumplir sus condenas.

La primera estrategia para responder a las necesidades de alojamiento, cerca de su entorno familiar y social, que presentan las mujeres es la **creación de nuevos centros** o, al menos, en los ya existentes, de módulos específicos para ellas.<sup>46</sup> Así lo propone, por ejemplo, el CPT, cuando recomienda a las administraciones penitenciarias que abandonen los formatos de alojamientos de gran capacidad, en favor de unidades más pequeñas que, en el caso de las mujeres, les permiten adaptar mejor su enfoque a sus necesidades particulares.<sup>47</sup> Y refiriéndose precisamente a España, el CPT, tras su última visita en 2020,<sup>48</sup> se muestra a favor del desarrollo de una red de pequeños centros de custodia para mujeres en todo el país para alojarlas en un entorno seguro y que estén orientados a prepararlas para su reincorporación a la comunidad, cerca de sus familias y hogares y con un régimen de seguridad acorde a sus (menores) riesgos. También el Parlamento Europeo, en su *Resolución de 13 de marzo de 2008, sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios, y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social*, pide a los Estados miembros que garanticen la creación

---

41 Con una media en ese año de 3.96 niños y 2.79 madres. *Informe Anual 2021*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 107.

42 Con una media en ese año de 6.88 niños y 6.71 madres. *Ibidem.*, p. 107.

43 Con una media en ese año de 12.88 niños y 11.04 madres. *Ibidem.*, p. 107.

44 Con una media en ese año de 4.42 niños y 4.08 madres. *Ibidem.*, p. 107.

45 Con una media en ese año de 14.71 niños y 13.67 madres. *Ibidem.*, p. 107.

46 En este sentido, una de las propuestas planteadas por Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) es la de que en cada provincia haya una prisión que cuente con plazas de mujeres con igual dotación que las de los hombres; *Informe sobre la situación de las mujeres presas. Tratamiento y derechos de las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios de España y Andalucía*, 2020, p. 43.

47 «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5.

48 Realizada durante los días 14 a 28 de septiembre de 2020 y en la que visitó, entre otros centros, el establecimiento para mujeres de Ávila y los módulos para mujeres 9 y 10 de Madrid VII.



de centros penitenciarios para mujeres y que los repartan mejor en su territorio de modo que se facilite el mantenimiento de los lazos familiares.

Pero esta opción choca en nuestro país con la política de construcción de grandes centros penitenciarios, los denominados **centros tipo**, acometida en respuesta a los problemas de sobrepoblación sufridos a comienzos del siglo XXI por nuestro sistema penitenciario, pero que ya habían empezado a construirse en la década de los años 90,<sup>49</sup> que es cuando se produce una masiva incorporación de las mujeres en las prisiones españolas vinculada a su implicación en delitos de tráfico de drogas.<sup>50</sup> Precisamente de esta época son dos de los centros penitenciarios para mujeres: Brieva (Ávila) de 1989 y Alcalá de Guadaira (Sevilla) de 1991.<sup>51</sup>

Estos grandes centros permitieron disponer de un importante número de plazas al tiempo que reducir sus costes.<sup>52</sup> Junto a ello, su dotación material y su concepción arquitectónica buscaban posibilitar el desarrollo de la persona, su preparación para la convivencia y la reducción de los efectos negativos de la vida en prisión.<sup>53</sup> Sin embargo, su ubicación en entornos rurales, muy alejados de los núcleos urbanos, aleja a los internos e internas de sus lugares de residencia y dificulta los contactos familiares. Precisamente al contrario que lo que proponen las Reglas de Bangkok de Naciones Unidas: «en la medida de lo posible, las reclusas serán enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados» (regla 4). Eso sí, su ubicación estratégica a lo largo de la geografía española ha permitido un acercamiento relativo a las provincias o CCAA de residencia, frente a la concentración que al final implica la existencia sólo de cuatro centros penitenciarios para mujeres en cuatro ciudades/provincias: Barcelona, Sevilla, Ávila y Madrid.<sup>54</sup>

Es verdad que esa política vino acompañada de la construcción de otro tipo de centros, los Centros de Inserción Social, establecimientos con una capacidad más reducida y menores medidas de seguridad destinados al cumplimiento del tercer grado y al seguimiento de las medidas alternativas. Su construcción cerca de los núcleos urbanos era necesaria para paliar las consecuencias de la ubica-

---

49 En concreto, iniciados con el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 1991 y potenciados con la ampliación del Plan para los años 2005-2012. Sobre esta estrategia, RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España», ob. cit., pp. 29 y ss.

50 Como señala YAGÜE OLMOS, C.: «Políticas de género y prisión en España», ob. cit., p. 37.

51 En respuesta tanto al crecimiento desmesurado y repentino del encarcelamiento femenino y a la saturación a la que dio lugar de las viejas cárceles provinciales Ibidem., p. 38.

52 TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*. Edisofer, Madrid, 1998, pp. 123 y ss.

53 SANZ DELGADO, E.: «Panorámica del sistema penitenciario español». *La Ley Penal* nº 45, 2008, p. 10.

54 Por ello YAGÜE OLMOS, C. señala como factor positivo la creación de los centros tipo con la inclusión en ellos de un módulo para mujeres puesto que mejora significativamente las condiciones de habitabilidad y propicia «tímidamente» la cercanía familiar. «Las mujeres encarceladas», ob. cit., pp. 121 y ss. No obstante, como también reconoce, debido a la existencia de un único módulo de mujeres, frente a 12 o 14 de hombres, los modelos de actuación siguen estando diseñados para un perfil masculino. «Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas», ob. cit., p. 3.

ción de los centros tipo en entornos rurales alejados de las ciudades, lo que suponía un claro obstáculo para hacer efectivo el régimen de semilibertad.

En consecuencia, ante la acuciantes necesidades de resolver el grave problema de sobrepoblación que provocó la reforma penal de 2003 con la exigencia de incremento sustancial de nuevas plazas, las necesidades específicas de las mujeres quedaron en un segundo plano, descartándose la creación de nuevos centros para ellas —ajustados en infraestructuras y medidas de control y seguridad a su menor peligrosidad— y previéndose su ubicación en uno o dos módulos de esos nuevos grandes centros penitenciarios tipo pensados para la población mayoritaria, los hombres. Si en cambio se atendió a las necesidades de las madres y los menores en prisión, incorporando en el Plan de Amortización y creación de Centros Penitenciarios de 2005 la creación de cinco Unidades Externas de Madres.

Ante esta situación condicionada por las actuales infraestructuras penitenciarias existentes, una segunda estrategia es la previsión de **departamentos mixtos**, en los que puedan convivir hombres y mujeres.

De esta manera, se podría llevar a cabo una mejor separación interior de las mujeres en los centros penitenciarios. Además, se les abrirían las posibilidades de acceso, en condiciones de igualdad, a los programas tratamentales, destinos de trabajo y actividades de distinta naturaleza. Asimismo, esta forma de cumplimiento, en tanto es más cercana a la vida normal fuera de prisión en esa relación entre las personas que viven en comunidad, propicia que los internos/as asuman la responsabilidad sobre su propia vida.<sup>55</sup>

Con origen en las propuestas recogidas en su informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*,<sup>56</sup> la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha incorporado en su Orden de Servicio 6/2021, en la que recoge los «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria», la previsión de que «en función de las características de cada centro y con las prevenciones apuntadas en cuanto a la selección de las personas a ubicar a ellos,<sup>57</sup> se potenciará la creación de departamentos mixtos —residenciales, módulos de respeto mixtos, UTEs mixtas—. Llama para ello a que se realicen propuestas a la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social desde los centros.

El Informe sobre la situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria de la SGIP refiere los módulos de respeto mixto y las unidades terapéuticas mixtas existentes en el momento de su realización. En concreto, existían módulos de respeto mixtos en Topas, Mallorca, A Lama y León. Y unidades Terapéuticas mixtas en A Lama (Módulo terapéutico), León (Módulo Terapéu-

---

55 «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5. Como dice CERVELLÓ DONDERIS, V., aunque sigue habiendo cierto escepticismo sobre la viabilidad de las prisiones o módulos mixtos por los conflictos sentimentales que pueden generar, el riesgo de ser sometidas a situaciones de dominio o explotación e incluso su desventaja para empoderar a la mujer frente a los módulos exclusivamente femeninos, las ventajas que se pueden obtener son mucho mayores para contribuir a la normalización de la convivencia y a la reducción de la conflictividad, mejorar la afectividad y ampliar los espacios de las relaciones sentimentales, así como para disminuir las situaciones discriminatorias que se generan por la diferencia cuantitativa de hombres y mujeres. «El origen de los módulos penitenciarios de convivencia mixta durante la transición española», ob. cit., p. 255.

56 Que entre las actuaciones propuestas recoge en la número 8 la potenciación de la creación de módulos mixtos; ob. cit., p. 78.

57 Habiéndose referido previamente a la posibilidad de existencia de incompatibilidades para la participación mixta en actividades debido a la tipología delictiva del hombre.

tico), Madrid VII (UTE), Teixeiro (UTE), Valencia (Comunidad terapéutica), Villabona (UTE) y Zuera (Módulo terapéutico).<sup>58</sup>

Con datos facilitados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en mayo de 2022 existen los siguientes modelos mixtos:

*Tabla 35. Módulos mixtos en AGE en mayo 2022.*

|                                  | Hombres | % sobre total del centro hombres | Mujeres | % sobre total del centro mujeres |
|----------------------------------|---------|----------------------------------|---------|----------------------------------|
| A Lama (Módulo Terapéutico)      | 38      | 4.1%                             | 4       | 6.2%                             |
| Madrid VII (Unidad Terapéutica)  | 30      | 3.5%                             | 4       | 4.4%                             |
| Texeiro (Unidad Terapéutica)     | 60      | 6.4%                             | 7       | 10.4%                            |
| Valencia (Comunidad Terapéutica) | 30      | 1.5%                             | 7       | 3.7%                             |
| Valencia (Módulo Terapéutico)    | 30      | 1.5%                             | 4       | 2.1%                             |
| Villabona (Unidad Terapéutica)   | 200     | 22.4%                            | 5       | 5.5%                             |
| Huelva (Unidad Terapéutica)      | 37      | 3.8%                             | 10      | 21.7%                            |
| Zuera (Módulo Terapéutico)       | 30      | 2.5%                             | 3       | 3.3%                             |

Además, ya han sido aprobadas las Unidades Terapéuticas mixtas de Tenerife y Córdoba.

*Tabla 36. Módulos de respeto mixtos en AGE en mayo 2022.*

|               | Hombres | % sobre total del centro hombres | Mujeres | % sobre total del centro mujeres |
|---------------|---------|----------------------------------|---------|----------------------------------|
| CP Topas      | 38      | 2.4%                             | 11      | 21.1%                            |
| CP Mallorca   | 30      | 3.9%                             | 16      | 19%                              |
| CP A Lama     | 60      | 4.4%                             | 15      | 23%                              |
| CP Puerto III | 30      | 4.6%                             | 28      | 23.2%                            |
| CP León       | 30      | 6.3%                             | 28      | 54%                              |
| CP Teixeiro   | 200     | 24%                              | 13      | 19%                              |

58

*La situación de la mujer privada de libertad en la Institución penitenciaria*, p. 31.

La LOGP, pionera también en este punto,<sup>59</sup> ya dejó abierta la vía a establecer un modelo de convivencia mixto al recoger una posibilidad de excepción a la regla de separación entre hombres y mujeres del art. 16: «los hombres y las mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen». La previsión de esta posibilidad quedó plasmada en el RP de 1996,<sup>60</sup> si bien inicialmente pensada para atender situaciones de protección de la familia y prevenir la desestructuración familiar al estar configurados prioritariamente para el cumplimiento de parejas en prisión.<sup>61</sup> En concreto, es en el Capítulo III de su Título VII, referido a las «Formas especiales de ejecución», donde se regula la posibilidad del internamiento en un establecimiento o departamento mixto, a los que en cualquier caso atribuye un carácter excepcional y los vincula bien a la ejecución de programas específicos de tratamiento,<sup>62</sup> bien a evitar la desestructuración familiar (art. 168 RP).<sup>63</sup>

En tanto supone una excepción a los criterios de separación interior establecidos en el art. 16 LOGP, y entre los que se establece como primero el de hombres y mujeres, si bien con la puerta abierta a la excepción,<sup>64</sup> se prevé que sea el Centro Directivo el que establezca centros o departamentos mixtos para grupos determinados de población penitenciaria donde puedan ser destinados indistintamente hombres y mujeres. No obstante, el RP recoge dos criterios de obligado cumplimiento. El primero es la voluntariedad del ingreso en este tipo de módulos.<sup>65</sup> El segundo es la prohibición de que sean destinados a los mismos los internos condenados por delitos contra la libertad sexual (art. 169.2 RP). Dentro de ese marco, será la Junta de Tratamiento del centro la que formule las propuestas

---

59 Como señala CERVELLÓ DONDERIS, V., quien recuerda que cuando se introdujo esta previsión se interpretaba todavía en términos androcéntricos o tradicionales, ya que se destacan sus ventajas para aliviar la contención sexual y evitar la homosexualidad o para salvaguardar la unidad familiar, sin atender todavía a la necesidad de evitar discriminaciones entre hombres y mujeres. «El origen de los módulos penitenciarios de convivencia mixta durante la transición española», ob. cit., p. 249.

60 Aunque ya contaba con una primera experiencia, puesto que en 1991 se implantó un módulo mixto en el centro penitenciario de Picassent (Valencia) acogiendo un grupo de comunidad terapéutica. Ibidem, pp. 248 y 249.

61 El propio Preámbulo del RP de 1996 los vincula a esta finalidad cuando refiere que «el desarrollo de las unidades de madres y de los departamentos mixtos —estos últimos con carácter excepcional— extiende el principio de protección a la familia al ámbito penitenciario, para paliar, en lo posible, la desestructuración de los grupos familiares que tengan varios miembros en prisión y para proporcionar la asistencia especializada necesaria a los niños menores de 3 años que convivan en prisión con sus madres (...)».

62 Dentro de las distintas posibilidades, el RP prevé la posibilidad de que el Centro Directivo autorice que se organicen en estos establecimientos —departamentos— grupos de comunidad terapéutica en la forma establecida en el art. 115 RP.

63 Precisamente en su art. 172 RP se establece expresamente que «en todo caso, y salvo que razones de tratamiento, clasificación, seguridad o buen orden del establecimiento lo hagan desaconsejable se fomentará la plena convivencia de los cónyuges que se encuentren privados de libertad».

64 En concreto, refiere el art. 16 LOGP que «Cualquiera que sea el centro en el que tenga lugar el ingreso, se procederá, de manera inmediata, a una completa separación, teniendo en cuenta el sexo, emotividad, edad, antecedentes, estado físico y mental y, respecto de los penados, las exigencias del tratamiento. En consecuencia: a) Los hombres y las mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen (...)».

65 Conforme establecen los artículos 99.3 y 169 RP.

de destino a un establecimiento/departamento de este tipo, valorando ponderadamente las circunstancias personales y penitenciarias concurrentes, especialmente, refiere el RP, «las variables de autocontrol individual de los internos».

Y ello porque la separación por sexos responde en su origen a la protección de la mujer.<sup>66</sup> De hecho, el criterio de separación por sexo es común en todos los estándares penitenciarios internacionales.<sup>67</sup> No obstante, ya las RPE prevén la posibilidad de hacer excepciones a los criterios de separación, también por sexo,<sup>68</sup> para permitir la participación conjunta en actividades organizadas, aunque subraya que estos grupos deberán estar siempre separados por la noche a menos que consientan permanecer juntos y que las autoridades penitenciarias consideren que ello redundará en beneficio de todos los reclusos implicados (regla 18.8). También el CPT ha visto con buenos ojos las iniciativas de algunos Estados de acomodar de forma conjunta a mujeres y hombres (parejas o no) «siempre y cuando los implicados estén de acuerdo y sean cuidadosamente seleccionados y adecuadamente supervisados».<sup>69</sup> Insiste el CPT en todo caso en la necesidad de tener mucho cuidado en el establecimiento de los criterios de asignación y destino de los internos y en la rigurosa supervisión de sus relaciones, para evitar situaciones de abuso.<sup>70</sup>

Por ello, y en cuanto al diseño del régimen de vida de estos departamentos, el RP prevé que pueda haber una distinción entre las actividades en común entre

---

66 Así lo refiere el CPT en sus estándares sobre mujeres privadas de libertad al desarrollar el deber de asistencia: «El CPT ha encontrado ocasionalmente mujeres que alegaban haber sufrido abusos por otras mujeres; son más frecuentes alegaciones de malos tratos de mujeres que se encuentran bajo custodia de hombres (particularmente abusos sexuales, incluyendo ofensas orales con connotaciones sexuales), especialmente cuando el Estado no proporciona alojamiento separado a las mujeres privadas de libertad con predominio de personal femenino supervisor». 10º Informe General, 2000 (CPT/inf (2000) 13, parágrafo 24.

67 Así lo recogen las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Mandela), cuando refieren que los hombres y las mujeres deberán estar reclusos, en la medida de lo posible, en establecimientos separados y, de acoger en un establecimiento hombres y mujeres, éstas deberán estar totalmente separadas de aquéllos (regla 11). Como señalan VAN ZYL SMIT, D., y SNACKEN, S., este principio de separación ampliamente aceptado busca evitar que la mujer sea explotada dentro de la prisión, especialmente si son minoría. *Principios de Derecho y Política Penitenciaria europea. Penología y Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 220 y 221. También, respecto a su traslado al art. 16 LOGP refería GARCÍA VALDÉS, C., que esta separación clásica respondía a la superación de más de dos siglos de promiscuidad en las primeras cárceles donde se encontraban mezclados y hacinados presos de uno y otro sexo, aunque resalta la posición avanzada de la LOGP que ya en 1979 abre la posibilidad a modernas experiencias existentes en otros países para permitir la excepción a esta separación; *Comentarios a la legislación penitenciaria española*. 2ª edición, Civitas, Madrid, 1982, pp. 67 y 68. En el mismo sentido, recuerda CERVELLÓ DONDERIS, V., que la estricta separación entre hombres y mujeres, ya reclamada en 1776 por John Howard en su obra sobre El estado de las prisiones, responde a la necesidad de frenar los abusos que se derivaban de la falta de separación y, al mismo tiempo, a la garantía de protección de las mujeres en un medio dominado y pensado para los hombres. «El origen de los módulos penitenciarios de convivencia mixta durante la transición española», ob. cit., p. 247.

68 Junto a la separación entre preventivos y condenados y la de adultos jóvenes y mayores.

69 10º Informe General, 2000 (CPT/inf (2000) 13, parágrafo 24.

70 «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5. Y ello porque, como señala CERVELLÓ DONDERIS, V., entre los posibles inconvenientes de esta modalidad está que puedan surgir problemas de abuso o dominio de género o conflictos de parejas. «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», ob. cit., p. 14.

hombres y mujeres y aquellas otras en las que seguirá rigiendo el criterio de separación por sexos establecido como norma general por la LOGP (art. 171 RP).<sup>71</sup>

Por todo ello, y como tercera estrategia, teniendo en consideración el perfil de menor peligrosidad y de condenas de menor entidad que tienen las mujeres privadas de libertad frente a los hombres, nos parece muy adecuada la **potenciación de la utilización de las alternativas a la pena**, ya posibilitando la suspensión de la misma, ya, en condenas de mayor duración, facilitando su cumplimiento fuera del entorno cerrado de la prisión. De hecho, las Reglas de Bangkok refieren la necesidad de tener en cuenta en la evaluación de riesgos y en la clasificación de las reclusas, entre otras cuestiones de género, el hecho de que plantean un menor riesgo para los demás, junto con los efectos particularmente nocivos que en ellas pueden tener las medidas de alta seguridad y los grados más estrictos de aislamiento (regla 41).<sup>72</sup>

El CPT tras su última visita a España en 2020, aunque como se dijo es partidario de la construcción de pequeños centros de custodia para las mujeres cerca de sus hogares, reconoce que en la actualidad «debido al reducido número de establecimientos que acogen a las mujeres, éstas suelen estar alejadas de sus hogares» y que la carga de responsabilidades de cuidado recae de forma desproporcionada a las mujeres. Precisamente por ello y en tanto deben tener un buen acceso regular a sus familias, el Comité aboga por que las autoridades españolas deben

---

71 En concreto, serán los Consejos de Dirección —o la Junta de Tratamiento en los casos de que en el departamento mixto se organice mediante la fórmula de comunidad terapéutica— quienes detallarán este aspecto en las normas de régimen interior, que serán sometidas para su aprobación al Centro Directivo.

72 En el mismo sentido, AGUILERA REIJA, M. propone como respuesta a la clara desventaja en la que las mujeres van a cumplir su condena y a la existencia de una relación de causalidad entre victimización primaria y secundaria en muchas de las reclusas, una aplicación de forma mucho más generosa de las disposiciones que tiene nuestro ordenamiento para permitir reducir las penas y evitar el ingreso en prisión (a través de la suspensión), la aplicación como primera opción de un tercer grado inicial, sobre todo en mujeres con hijos a su cargo o, de no ser esto posible, la disposición de medidas que permitan aplicar el tercer grado en sus diferentes modalidades. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 49. Igualmente, JUANATEY DORADO, C. plantea la necesidad de que las instancias formales de control social (jueces, fiscales, autoridades y funcionarios de la Administración penitenciaria) reflexionen sobre el excesivo uso de la prisión preventiva que afecta a las mujeres y sobre las condenas a prisión pues, considerando todas sus circunstancias, excede claramente de las razones de necesidad de pena desde el punto de vista de la prevención general y especial. «Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 20-10 (2018), pp. 5 y 6. CÁMARA ARROYO, S., y FERNÁNDEZ BERMEJO, D. plantean también ya el uso de figuras como la suspensión para eludir la ejecución de las penas cortas de prisión en mujeres embarazadas o con niños de escasa edad, ya la utilización del medio abierto (con el uso de modalidades como el régimen abierto restringido, el control telemático o el principio de flexibilidad) para evitar el encierro intramuros. «El encierro tiene género: la privación de libertad de mujeres y niñas en la normativa penitenciaria y penal de menores española», ob. cit., pp. 21 y 22. También CERVELLÓ DONDERIS, V. aboga por las alternativas al encierro señalando, entre las vías que recoge la normativa penitenciaria, la clasificación en tercer grado por el art. 82.2 RP (con la equiparación entre trabajo remunerado en el exterior y trabajo doméstico), el establecimiento de condiciones especiales de horario en tercer grado, el destino a unidades dependientes, el control por medios telemáticos o los permisos familiares. «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», ob. cit., pp. 18 y 19; y YAGÜE OLMOS, C.: «Mujer, delito y prisión, un enfoque diferencial sobre la delincuencia femenina», ob. cit., p. 167.

introducir **medidas compensatorias adicionales** para las reclusas que faciliten sus posibilidades de mantener el contacto con sus familias.<sup>73</sup>

Como se desarrollará a lo largo de este informe, el acceso al tercer grado, ya de forma inicial para todo el cumplimiento de la condena, ya de forma progresiva como paso desde el entorno cerrado de la prisión, posibilita el cumplimiento de la pena en un régimen de semilibertad en el entorno más cercano familiar y social. Es así puesto que los lugares que se han arbitrado para el cumplimiento de estos terceros grados buscan precisamente esa cercanía.

Así ocurre en el caso de los **Centros de Inserción Social**, establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto (art. 163 RP) y ubicados dentro o muy próximos a los núcleos urbanos. Los 13 CIS independientes tienen plazas para mujeres.<sup>74</sup> En el caso de los 21 CIS dependientes de otros centros penitenciarios, son dos —CIS Burgos y CIS Ciudad Real «Concepción Arenal»— los que son sólo para hombres.<sup>75</sup>

Otra posibilidad es el cumplimiento en una **sección abierta**, un módulo específico para el tercer grado ubicado en un centro cerrado. 12 de los 19 existentes dependientes de la SGIP tienen plazas para mujeres.<sup>76</sup>

Pero también es el caso de las **unidades dependientes**, pisos o casas ubicadas preferentemente en viviendas ordinarias del entorno comunitario sin ningún signo de distinción externa (art. 165 RP), gestionadas en coordinación entre los centros penitenciarios y ONG. De hecho, aunque es una opción en retroceso frente a nuevas fórmulas, sí sigue siendo utilizada preferentemente para las mujeres.

---

73 Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes, CPT/Inf (2021), 27.

74 En concreto, el CIS A Coruña «Carmela Arias y Díaz de Rábago», 30 plazas para mujeres (266 para hombres); CIS Alcalá de Henares «Melchor Rodríguez García», 68 (340 para hombres); CIS Algeciras «Manuel Montesinos y Molina», 32 (268 para hombres); CIS Granada «Matilde Cantos Fernández», 60 (240 para hombres); CIS Huelva «David Beltrán Catalá», 20 (280 para hombres); CIS Madrid «Victoria Kent», 162 (345 para hombres); CIS Málaga «Evaristo Martín Nieto», 49 (360 para hombres); CIS Murcia «Guillermo Miranda», 40 (260 para hombres); CIS Navacarnero «Josefina Aldecoa», 48 (348 para hombres); CIS Palma de Mallorca «Joaquín Ruiz Giménez», 52 (268 para hombres); CIS Sevilla «Luis Jiménez de Asúa», 93 (348 para hombres); CIS Tenerife «Mercedes Pinto», 36 (260 para hombres); y CIS Valencia «Torre Espioca», 48 (305 para hombres). *Informe General 2020*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022, p. 120.

75 En concreto, el CIS Albacete «Marcos Ana» cuenta con 12 plazas para mujeres (88 para hombres); CIS Alicante «Miguel Hernández», 44 (142 para hombres); CIS Almería «Manuel Pérez Ortega», 24 (172 para hombres); CIS Arrecife «Ángel Guerra», 10 (88 para hombres); CIS Burgos (88 plazas hombres); CIS Cáceres «Dulce Chacón», 8 (94 para hombres); CIS Ceuta: 3 (29 para hombres); CIS Ciudad Real «Concepción Arenal» (67 hombres); CIS Córdoba «Carlos García Valdés», 12 (122 hombres); CIS Huesca «Rafael Salillas», 8 (67 hombres); CIS Jerez de la Frontera «Alfredo José Suar Muro», 22 (248 hombres); CIS León «Jesús Haddad Blanco», 16 (116 hombres); CIS Pamplona, 14 (88 hombres); CIS Salamanca «Dorado Montero», 16 (50 hombres); CIS Santander «José Hierro», 12 (87 hombres); CIS Segovia «José Antón Oneca», 12 (89 hombres); CIS Valladolid «Máximo Casado Carrera», 24 (176 hombres); CIS Vigo «Carmen Avendaño», 14 (120 hombres); CIS Villabona «El Urriellu», 36 (269 hombres); CIS Zamora «Manuel García Pelayo», 16 (50 hombres); y CIS Zaragoza «Las Trece Rosas», 24 (109 para hombres). *Informe General 2020*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022, p. 121.

76 Así, Alcalá de Guadaira (6), Ávila (7), Badajoz (9), Bilbao (12), Castellón I (12), Jaén (2), Las Palmas (12), Logroño (5), Lugo Bonxe (5), Álava (72), Ourense (9), San Sebastián (8). En cambio, no disponen de plazas para mujeres, las secciones abiertas de Alcázar de San Juan, Cuenca, Herrera de la Mancha, Ibiza, Soria y Teruel. *Informe General 2020*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022, p. 122.

En concreto, a 31 de diciembre de 2020 existían 7 Unidades dependientes. Del CP Madrid VI dependía una de Horizontes Abiertos, con una capacidad para 10 madres; del CP Menorca una gestionada por el Obispado de la ciudad, con capacidad máxima para 5 hombres/mujeres; y del CIS de Valencia 4, una del Padre Jofre, para 10 hombres; otra del Arzobispado de Valencia para 16 hombres, una de la Asociación Jezrael para 20 hombres/mujeres y otra de la Casa Antonia M<sup>a</sup> Misericordia para mujeres madres con capacidad máxima para 21; y pendiente de firma del convenio, una unidad dependiente del CIS de Mallorca, de GREC/Pas-toral penitenciaria, con capacidad máxima para 5 mujeres/hombres.<sup>77</sup>

También ha sido una opción para las mujeres que tienen los niños consigo.<sup>78</sup> Así, según datos del último Informe General de la SGIP del 2020, las Unidades dependientes Nuevo futuro (de Madrid V) y de Horizontes Abiertos (de Madrid VI) habían tenido en ese año una media de 0.25% y 6.67% de madres respectivamente, si bien refiere el Informe su cierre durante el año 2020.<sup>79</sup>

Mayores dificultades encuentran, como ya señalamos, las madres con hijos pequeños de hasta tres años que están ingresadas en centros cerrados. La tremenda escasez de unidades de madres obliga a las mujeres a tener que elegir si optar entre cumplir una condena cerca del lugar de origen pero sin sus hijos o tenerlos con ellas pero lejos de su familia.<sup>80</sup> Y si bien estas unidades están pensadas también para poder ofrecer a las mujeres una mejor atención y seguimiento durante su embarazo, se da la situación de que muchas de ellas llegan a ocultar su estado durante meses para evitar el traslado.<sup>81</sup>

---

77 *Informe General 2020*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022, p. 138.

78 De hecho, el art. 180 del RP, recogido dentro del Capítulo V del Título VII que regula las Unidades de Madre, prevé la existencia de estas Unidades Dependientes específicas: «El Centro Directivo podrá autorizar, a propuesta de la Junta de Tratamiento, que las internas clasificadas en tercer grado de tratamiento con hijos menores sean destinadas a Unidades Dependientes exteriores, donde éstos podrán integrarse plenamente en el ámbito laboral y escolar».

79 *Informe General 2020*, Ministerio del Interior, Madrid, 2022, p. 107.

80 Suponiendo esta segunda opción, como bien advierte AGUILERA REIJA, M., tener que entregar a los tres años a sus hijos a unos familiares que los niños desconocen totalmente. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 46. En ello ha reparado también el MNP, que ha señalado que ninguna de las prisiones del archipiélago canario, incluida el centro penitenciario Las Palmas II, pese a tener una población femenina del 12%, y más de la mitad de ellas en edad reproductiva, tiene módulo de madres. Ello es un gran impedimento para las mujeres que desean tener hijos durante su estancia en prisión. Además, para las mujeres embarazadas supone separarse del menor tras el parto, salvo que sean trasladados ambos a la península, lo que supone desarraigo e incluso abandono de otros hijos menores. Por ello, se ha hecho la sugerencia de garantizar que, en el archipiélago canario, las madres privadas de libertad dispongan de instalaciones adecuadas para el cumplimiento de su condena con sus hijos menores de tres años en el caso de que las acompañen.; Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe anual de 2020, 2021, p. 189.

81 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 46.



### 3. Difícil decisión: ¿destino a un centro de mujeres o a un módulo de mujeres en un centro de hombres?

Como ya se adelantó, no existe derecho a cumplir en un lugar determinado. Y aunque es posible que la interna pueda solicitar un cambio de destino, que deberá ser valorado por el Centro Directivo, en estos casos a la mujer se le sitúa en la tesitura de tener que elegir entre cumplir en un centro de mujeres, donde posiblemente pueda tener una asistencia más individualizada, mejores posibilidades de separación interior y un mayor acceso a actividades y trabajo, pero alejada de su familia y contexto social, o cumplir cerca de ella pero en un centro pensado por y para los hombres donde la mayor parte de recursos se destinan a ellos y hay una menor posibilidad de adaptación de su condena a las necesidades específicas que tiene por ser mujer.

Pero es una decisión de la que la mujer, además de no tener competencia —pues resuelve el Centro Directivo— no tiene responsabilidad sobre sus implicaciones y competencias, que sí sufre, en tanto el tipo de infraestructuras existentes y su ubicación forman parte de decisiones políticas construidas sobre criterios donde la optimización de recursos económicos frente a las necesidades de gestión de una población penitenciaria muy numerosa, pero esencialmente masculina, ha condicionado indudablemente el tipo y ubicación de los centros penitenciarios.

La problemática sobre la elección del centro de destino en el caso de las mujeres privadas de libertad tiene incidencia en dos planos relacionados. El primero de ellos es que una parte importante de la población penitenciaria femenina no está privada de libertad en los centros penitenciarios de mujeres. De hecho, en el caso español, el informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* de la SGIP refiere que, en el momento de realizar el estudio, la mitad de las internas nunca había estado en un centro de mujeres y 6 de cada 10 no conocían un centro distinto al que se encontraban. Es verdad que también se concluye que 8 de cada 10 internas que respondieron al cuestionario realizado en este estudio manifestaron no haber pedido nunca el traslado, estar bien en el centro en el que se encontraban y que mayoritariamente mostraron su preferencia por los centros mixtos (7 de cada 10).<sup>82</sup>

Sin embargo, hay que tener en cuenta que eso significa que las mujeres se encuentran mayoritariamente en centros de hombres con departamentos de mujeres —denominados por la SGIP como mixtos— (8 de cada 10), no en los centros pensados y configurados inicialmente para atender a sus singularidades y en los que existe una mayor posibilidad de diversificación mediante la separación en los distintos módulos, en atención a su situación penal, penitenciaria y tratamental, adecuados a esas características.

En principio, estos centros se edificaron bajo la premisa de «un género neutro», con la construcción de módulos similares en diseño y habitabilidad a los de los hombres y con la voluntad de que tanto los hombres como las mujeres pudieran participar en las mismas oportunidades laborales, formativas y de ocio y utilizar las instalaciones en igualdad de condiciones.

Sin embargo, como iremos viendo más adelante, en estos centros «mixtos», en los que se reservan algunos módulos a las mujeres pero que mayoritariamente son centros de y para hombres, las posibilidades de proceder a una adecuada se-

82

*La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, p. 71.

paración interior se limitan de forma importante y ello además tiene una relevante incidencia en el acceso a aspectos fundamentales para el itinerario penitenciario como las actividades o el trabajo en prisión, donde las mujeres pasan a ocupar un segundo plano, por su situación de minoría, frente a los hombres.<sup>83</sup> También tiene un fuerte impacto en las medidas de control y seguridad y en la rigidez en el trato, que frecuentemente repercute en que su vida cotidiana se encuentre constreñida finalmente a unos pocos espacios.<sup>84</sup>

Incluso se ha señalado que llega a afectar a aspectos como el contacto con los abogados. En este sentido, ha recogido APDHA en su informe sobre la situación de la mujer que se ha observado que, en los centros de hombres con módulos para mujeres, cuando los funcionarios llaman a las personas presas a los locutorios para ser asesoradas por los Servicios de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria (SOAJP), avisan primero a los hombres y, una vez que estos acaban, a las mujeres, por lo que el tiempo para atenderlas es escaso. Ello se une a la escasa demanda de las mujeres privadas de libertad de estos SOAJP —cuando lo hacen es para consultas relacionadas con derecho de familia— por lo que esa falta de atención y orientación jurídica también redundará en su mayor vulnerabilidad.<sup>85</sup>

Pero junto a la tipología de centro y, con ello, a si se encuentra en un centro específicamente diseñado y articulado para atender a las mujeres y ofrecerles recursos adecuados, un segundo plano en el que incide el lugar de destino es el que resulta de su alejamiento del domicilio y del entorno familiar y social de procedencia provocado por la escasez de establecimientos y/o módulos para mujeres.<sup>86</sup> Ese alejamiento dificulta el contacto con la familia y con los hijos. Pero también afecta al contacto con los abogados o con el entorno social al que volverá al término del cumplimiento de la condena, lo que puede tener una incidencia importante en la adopción de determinadas decisiones penitenciarias como la concesión de permisos de salida —por la lejanía del lugar de disfrute—<sup>87</sup> o de la progresión al tercer grado —por la dificultad de encontrar un puesto de trabajo.

De hecho, preguntadas las mujeres privadas de libertad en el estudio realizado por la SGIP, se concluye que 7 de cada 10 internas pedirían traslado para po-

---

83 Consideraba YAGÜE OLMOS, C., que al no haber habido un planteamiento en profundidad de las políticas penitenciarias que acompañara la construcción de los centros tipo, en algunos aspectos la situación de las mujeres había empeorado significativamente en relación a los servicios que pueden recibir, con una atención residual por su menor presencia y conflictividad. «Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas, ob.cit., p. 4.

84 YAGÜE OLMOS, C.: «Políticas de género y prisión en España», ob. cit., p. 42.

85 APDHA: *Informe sobre la situación de las mujeres presas. Tratamiento y derechos de las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios de España y Andalucía*, 2020, p. 45.

86 El problema es común a todos los sistemas penitenciarios, también a los europeos. Así lo refiere el CPT en su documento sobre «Mujeres en prisión» cuando señala que «los problemas que plantea la separación de las mujeres encarceladas, que son pocas, hacen que se les mantenga en un número limitado de lugares (a veces lejos de sus hogares, incluidos con niños a su cargo), en locales que fueron originalmente concebidos para los internos (y que pueden ser compartidos con ellos)». Es más, en sus visitas por los centros penitenciarios de todos los Estados miembros del Consejo de Europa, el CPT refiere que se ha encontrado con muchas mujeres que no tienen un alojamiento adecuado y que las pocas instalaciones a veces están sobrepobladas. CPT/Inf (2018) 5.

87 En el mismo sentido, CÁMARA ARROYO, S., y FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: «El encierro tiene género: la privación de libertad de mujeres y niñas en la normativa penitenciaria y penal de menores española», ob. cit., p. 10.

der comunicar con su pareja o para poder tener más opciones para acceder a un tercer grado y 6 de cada 10 lo harían para tener más opciones de salir de permiso y en torno a la mitad para estar cerca de la familia, poder trabajar o estar bien comunicadas.<sup>88</sup>

Resume el MNP las consecuencias de ese cumplimiento en lugares alejados de su domicilio: «en las visitas se confirmó que las mujeres tienen más dificultades que los hombres para cumplir condena en centros y dependencias próximas a sus entornos de arraigo y/o afectos y, además, disponen de menores oportunidades materiales de cumplir las fases finales de sus condenas en régimen de semilibertad, al carecer de dependencias adecuadas y cercanas en sus zonas de arraigo. Ello supone un claro indicador de desigualdad que además repercute negativamente en su derecho a la salud. Derecho que la Administración penitenciaria está legalmente obligada a proteger. Así pues, la salud, pero también la economía, se ven desigualmente afectadas en función del sexo. Pero es que, además, la separación familiar complica de manera singular el proceso de encarcelamiento para las mujeres, que con frecuencia tienen un papel de sostenimiento emocional y cuidado de la familia, conllevando una clara repercusión negativa en la salud biopsicosocial de las internas. Además, la distancia territorial dificulta y encarece las visitas de familiares».<sup>89</sup>

Pero, además, esa dificultad de contacto con la familia provocada por el alejamiento representa la probabilidad de perder la oportunidad de una futura inserción, al alejarlas de un elemento clave de las familias que, normalmente provenientes de capas sociales más desfavorecidas, tendrán mayores dificultades para mantener esas relaciones con la mujer privada de libertad.<sup>90</sup>

Pero para poder adoptar medidas compensatorias, como las aquí planteadas a través de las alternativas a la ejecución de la pena en prisión, es necesario conocer no sólo los factores de mayor vulnerabilidad, sino también **cuántas mujeres** se encuentran en esta circunstancia por el cumplimiento en un centro penitenciario alejado de su entorno familiar y social.

En este sentido, con razón el MNP ha recomendado a la Administración sistematizar la recogida de datos de la distancia entre el domicilio de la persona presa y el centro penitenciario para poder tener información que permita documentar esta situación de desigualdad y realizar las consiguientes acciones compensatorias de esta circunstancia que afecta la salud y economía de las mujeres en prisión.<sup>91</sup> Junto a ello, y a raíz de ello, también sería necesaria una reconsideración de los espacios de reclusión femeninos a partir de las necesidades racionales de la población interna femenina.<sup>92</sup>

---

88 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, p. 22.

89 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata Informe anual 2020, 2021, p. 216.

90 IGAREDA GONZÁLEZ, N.: «Mujeres en prisión», ob. cit., p. 95.

91 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del Informe Anual 2020, 2021, p. 215.

92 Muy crítica, YAGÜE OLMOS, C. considera que ha habido «una desorganización de los espacios de reclusión femeninos ubicados en una diáspora de establecimientos: antiguas prisiones provinciales y modernos centros polivalentes, femeninos y mixtos, repartidos a lo largo de la geografía de la Administración General del Estado. Los cierres y reubicaciones se han realizado de forma precipitada y casual, fundamentalmente por razones de oportunidad, ya sea política o por la eventual disposición de espacios disponibles. No ha habido un planteamiento surgido del estudio racional de las necesidades de este colectivo, y así encontramos provincias o comunidades autónomas con una flagrante escasez de plazas para ellas, junto a otros

## 4. Adecuación a los espacios

Como ya hemos señalado, las infraestructuras penitenciarias están pensadas por y para los hombres. Su diseño, tanto respecto a las condiciones de seguridad, como a las de habitabilidad, responde a estándares homogéneos que no tienen en cuenta las características diversas de la población reclusa. Así, se ha destacado que por lo general las mujeres cumplen en peores condiciones arquitectónicas, de habitabilidad y en la calidad de alojamiento, en módulos pequeños y peor dotados.<sup>93</sup> Fundamentalmente ocurre en los centros penitenciarios más antiguos, de menores dimensiones, que se vieron obligados a reservar para las mujeres algún departamento parara mujeres que normalmente eran ubicadas en módulos más pequeños o espacios residuales, con peores condiciones arquitectónicas, dotación y condiciones de habitabilidad y calidad de alojamiento.<sup>94</sup>

Pero, además, cuando las mujeres cumplen en centros de hombres donde existen módulos para ellas, a menudo se encuentran con dificultades para acceder a los espacios comunes en condiciones de igualdad que ellos.

Dónde cumplen las mujeres también está muy relacionado con la problemática de la **configuración de espacios adecuados**, pues como el MNP bien ha señalado, los espacios «son el contexto vital en el que las personas definen su rol y encuentran su identidad social (... y) realizan todas sus funciones vitales». Así, la convivencia en su mayoría en módulos pertenecientes a centros de hombres, condiciona, cuando no limita de forma importante, el uso y disfrute de las instalaciones comunes de la prisión (polideportivo, biblioteca, salón de actos, locutorios, sala de oración, enfermería, talleres productivos,...).<sup>95</sup>

En este sentido, el Mecanismo ha realizado una serie de sugerencias respecto a la necesidad de garantizar el acceso de las mujeres a los distintos espacios y tipología de centros y módulos que está prevista en la normativa y a la que tienen acceso los hombres,<sup>96</sup> el respeto del espacio mínimo vital establecido en los están-

---

donde están sobredimensionadas, en un empeño de dotar a cada centro de nueva apertura de la presencia de mujeres». «Políticas de género y prisión en España», ob. cit., pp. 42 y 43.

93 YAGÜE OLMOS, C.: «Las mujeres encarceladas», ob. cit., pp. 121 y ss.

94 YAGÜE OLMOS, C.: «Políticas de género y prisión en España», ob. cit., pp. 33. Refiere quien fue directora del centro penitenciario de mujeres de Alcalá de Guadaira durante muchos años, que de los 80 establecimientos penitenciarios existentes en 1980 —cuando empezaron a verse los resultados del plan de construcción de nuevos centros penitenciarios para superar los viejos e inadecuados centros, importantemente dañados a su vez tras los motines y revueltas en la transición—, sólo tres eran para mujeres (Barcelona mujeres, complejo penitenciario femenino de Madrid y Valencia mujeres). El 53% de las internas estaban en ellos, pero el resto estaban repartidas en más de 50 centros, no sobrepasando las 15 en los núcleos más importantes.

95 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 43.

96 En concreto, en su Informe de 2020 recoge la inexistencia de un módulo de régimen cerrado para mujeres en los dos centros penitenciarios de Murcia, por lo que la aplicación del art. 10 LOGP conlleva la salida de la mujer de la provincia; la inexistencia de plazas para mujeres en el Centro de Inserción Social de Ceuta, lo que provoca, de no aplicarse las pulseras de control telemático —por no haber dispositivos disponibles, no darse las circunstancias, por carecer de vivienda o recurso externo—, la convivencia en un módulo del CP de Ceuta, no respetándose su derecho a disfrutar del tercer grado como avance en su proceso de reinserción en igualdad de condiciones que los hombres; la imposibilidad de separación interior en el CP de Ceuta cuando existe un módulo vacío por falta de personal; o la inexistencia de las prisiones del archipiélago

dares penitenciarios del CPT,<sup>97</sup> las necesidades de mantenimiento adecuado de los espacios y de garantía de la seguridad de las mujeres<sup>98</sup> y la eliminación de las barreras arquitectónicas para garantizar la accesibilidad a todos los espacios.<sup>99</sup> Hay que tener en cuenta, además, que al haber menos centros penitenciarios y, en los de hombres, pocos o sólo un módulo para mujeres, hay mayores riesgos de hacinamiento y de imposibilidad de garantizar el principio celular del art. 19 LOGP.<sup>100</sup> Ello repercute directamente en el derecho a la intimidad que precisamente la previsión legislativa de que todos los internos/as se alojen en celdas individuales salvo supuestos excepcionales,<sup>101</sup> pretendía garantizar.

---

go canario de módulos de madres. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, 2021, separata del Informe Anual de 2021, 2022, pp. 229 y 230.

97 En referencia concreta al tamaño de las celdas del CP de Madrid I, que miden 2.97 m de largo por 2.43 m de ancho (7.22 m<sup>2</sup>) con problemas de ventilación, sugiriendo que se garantice el alojamiento en celda individual salvo que se considere preferible cohabitar con otra interna, debiéndose garantizar en este caso un espacio mínimo de cuatro metros cuadrados por interna, lo que implica, ante la falta de espacio, su traslado a otro centro. También se refiere expresamente a la necesidad de accesibilidad a las duchas (CP Madrid I) o al acceso a un patio en exceso reducido (CP de Pereiro de Aguiar) o a espacios comunes de dimensiones mínimas (CP La Palma). Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del Informe Anual 2021, 2022, pp. 229 y 230.

98 El Mecanismo indica en este sentido que se comprobaron deficiencias de mantenimiento en el espacio de las mujeres en los CP de Madrid I, CP de Melilla o la Sección Abierta del CP de Las Palmas I y que algunas internas en las visitas manifestaron tener sensación de inseguridad durante la noche. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, p. 231.

99 Concretamente, en el acceso a la biblioteca o a la capilla en el CP de la Palma, al gimnasio, biblioteca o actividades como la cocina en el CP de Melilla o a la consulta médica del CP de La Palma o al acceso a la enfermería en el CP de Melilla y en el CP de Ceuta por falta de personal. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del Informe Anual de 2021, 2022, pp. 231 y 232.

100 Señala en este sentido AGUILAR REIJA, M., que ese hacinamiento se da especialmente en las prisiones de hombres en las que hay un único departamento de mujeres. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 45.

101 En concreto, cuando haya insuficiencia temporal de alojamiento o por indicación del médico o de los equipos de observación y tratamiento, pudiéndose en esos casos recurrir a dependencias colectivas.



# ¿Cómo están las mujeres en prisión?

Como se ha adelantado, el dónde están las mujeres en prisión, condiciona en gran medida el cómo se encuentran en aspectos esenciales como el tipo de módulos en los que se ubican, la forma de vida o el acceso a actividades y puestos de trabajo.

## 1. Criterios y posibilidades de separación

Dentro de la prisión, la elección del destino interior corresponde, como ya se refirió, al Director/a del establecimiento a partir de la propuesta de separación interior formulada por los profesionales que se entrevistan con el interno/a tras su ingreso (art. 20 RP).<sup>102</sup>

La separación modular va a estar condicionada, por un lado, por los criterios legalmente recogidos<sup>103</sup> y, por otro, por la dimensión del centro penitenciario y el número de módulos con el que cuente para poder llevarla a cabo.<sup>104</sup> Junto a ello, la aparición de nuevas fórmulas de convivencia que la Administración penitenciaria ha ido configurando, ha permitido ir incorporando otras formas de separación en atención a la finalidad tratamental, todavía no plasmadas adecuadamente en la normativa. Es el caso, por ejemplo, de los módulos de respeto o las UTE (Unidades terapéuticas y educativas), implantados en gran parte de los centros penitenciarios, pero también de otras fórmulas como los denominados módulos UNED, para estudiantes universitarios o los módulos para personas con discapacidad previstos en Madrid VII o Segovia,...

En cuanto a la distribución de tipos de módulos residenciales en los que se albergaban mujeres, el Informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución penitenciaria* realizado por la SGIP refiere que, en 2019, eran los siguientes:<sup>105</sup>

---

102 Tras el paso, en el caso de ingresos, por el departamento o módulo de ingresos en el que, como máximo, deberá pasar cinco días —sólo prorrogables por motivos de orden sanitario o para preservar su seguridad— (art. 20.3 RP).

103 Como ya se señaló, el art. 16 LOGP refiere la separación entre hombres y mujeres —«salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen»—; de detenidos y presos respecto a los condenados y, en ambos casos, los primarios de los reincidentes; de los jóvenes de los adultos; de los que presenten enfermedad o deficiencia física y mental del resto y de los detenidos y presos por delitos dolosos de los que lo estén por delitos imprudentes.

104 Pues en la actualidad conviven antiguos centros penitenciarios, de pequeña capacidad edificados mediante el Programa de construcciones y medios instrumentales de la Administración Penitenciaria en los primeros años de la década de los 80 del pasado siglo (desde 60 celdas como el CP de Cuenca (1980) a 450 de Puerto de Santa María I (1981) o 522 de Madrid II-Alcalá de Henares (1983)) con los centros tipo construidos a partir de 1991 con una previsión de alrededor de 950-1008 plazas (con posibilidad de duplicarse al habilitar celdas compartidas) y con la disposición de un número importante de módulos residenciales.

105 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, p. 7.

Tabla 37. Tipos de módulos residenciales de mujeres AGE.

| Tipos de módulos residenciales de mujeres | Número |
|-------------------------------------------|--------|
| Módulo ordinario                          | 26     |
| Módulo respeto                            | 42     |
| Módulo UTE                                | 1      |
| Módulo mixto terapéutico                  | 11     |
| Módulo mixto respeto                      | 4      |
| Módulo mixto polivalente régimen cerrado  | 9      |
| Módulo madres                             | 1      |
| Módulo parejas                            | 1      |
| TOTAL                                     | 96     |

Y su distribución por centros penitenciarios, en esa misma fecha:<sup>106</sup>

Tabla 38. Distribución de módulos de mujeres por centros penitenciarios AGE.

| Centro                | Módulos mujeres | Tipos de módulos                                                                         |
|-----------------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| A Lama                | 3               | Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico<br>Módulo mixto respeto               |
| Albacete              | 1               | Módulo mujeres respeto                                                                   |
| Albolote              | 3               | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto<br>Módulo polivalente régimen cerrado |
| Alcalá de Guadaira    | 4               | Módulos de respeto (4)                                                                   |
| Algeciras             | 2               | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo polivalente régimen cerrado                           |
| Alicante Cumplimiento | 3               | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto (2)                                   |
| Alicante II           | 1               | Módulo UTE                                                                               |
| Almería               | 1               | Módulo mujeres respeto                                                                   |

<sup>106</sup> La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria, pp. 7 y 8.



|               |   |                                                                                                                      |
|---------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Araba/Álava   | 4 | Módulo mujeres ordinario (3)<br>Módulo mujeres respeto                                                               |
| Arrecife      | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Asturias      | 3 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico                                       |
| Ávila         | 3 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto<br>Módulo polivalente régimen cerrado                             |
| Badajoz       | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Cáceres       | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Castellón     | 2 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto                                                                   |
| Ceuta         | 1 | Módulo mujeres ordinario                                                                                             |
| Córdoba       | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Cuenca        | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| El Dueso      | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Huelva        | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Ibiza         | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Jaén          | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Las Palmas II | 3 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto<br>Módulo polivalente régimen cerrado                             |
| León          | 4 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mixto terapéutico<br>Módulo mujeres respeto (2)                                   |
| Logroño       | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Lugo -Bonxe   | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Madrid I      | 6 | Módulo mujeres ordinario (3)<br>Módulo mujeres respeto (3)                                                           |
| Madrid V      | 3 | Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico<br>Módulo polivalente régimen cerrado                             |
| Madrid VI     | 2 | Módulo madres<br>Módulo parejas                                                                                      |
| Madrid VII    | 4 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico<br>Módulo polivalente régimen cerrado |
| Málaga        | 1 | Módulo mujeres respeto                                                                                               |
| Mallorca      | 2 | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mixto terapéutico                                                                 |

|                      |    |                                                                                                    |
|----------------------|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Melilla</b>       | 1  | Módulo mujeres ordinario                                                                           |
| <b>Murcia II</b>     | 3  | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto<br>Módulo polivalente régimen cerrado           |
| <b>Orense</b>        | 2  | Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico                                                 |
| <b>Pamplona I</b>    | 1  | Módulo mujeres ordinario                                                                           |
| <b>Puerto III</b>    | 2  | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto                                                 |
| <b>San Sebastián</b> | 1  | Módulo mujeres respeto                                                                             |
| <b>S.C. La Palma</b> | 1  | Módulo mujeres respeto                                                                             |
| <b>Teixeiro</b>      | 2  | Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico                                                 |
| <b>Tenerife</b>      | 2  | Módulo mujeres ordinario<br>Módulo mujeres respeto                                                 |
| <b>Topas</b>         | 3  | Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto respeto<br>Módulo polivalente régimen cerrado               |
| <b>Valencia</b>      | 8  | Módulo mujeres ordinario (5)<br>Módulo mixto terapéutico (2)<br>Módulo polivalente régimen cerrado |
| <b>Valladolid</b>    | 1  | Módulo mujeres respeto                                                                             |
| <b>Zaragoza</b>      | 2  | Módulo mujeres respeto<br>Módulo mixto terapéutico                                                 |
| <b>TOTAL</b>         | 96 |                                                                                                    |

De esta manera, y con los datos ofrecidos en el mencionado Informe de la SGIP relativos a 2019,<sup>107</sup> 21 de los centros penitenciarios en los que se alojaban mujeres contaban con un único módulo para ellas.<sup>108</sup> 9 de ellos contaban con dos módulos<sup>109</sup> e igual número eran los que disponían 3 para mujeres.<sup>110</sup> Sólo en 4

107 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, p. 8.

108 En concreto, los centros de Albacete, Alicante II, Almería, Arrecife, Badajoz, Cáceres, Ceuta, Córdoba, Cuenca, El Dueso, Huelva, Ibiza, Jaén, Logroño, Lugo-Bonxe, Málaga, Melilla, Pamplona, San Sebastián, Santa Cruz de la Palma y Valladolid, suponiendo en el momento de la realización del informe el 21.28 % de la población.

109 Los centros penitenciarios de Algeciras, Castellón, Madrid VI, Mallorca, Ourense, Puerto II, Teixeiro, Tenerife y Zaragoza. En el momento de la realización del informe, suponía el 20.5% de la población femenina reclusa.

110 Los centros penitenciarios de A Lama, Albolote, Alicante Cumplimiento, Asturias, Ávila, Las Palmas II, Madrid V, Murcia II y Topas. En el momento de la realización del informe, suponía el 24.2% de la población reclusa femenina.

centros penitenciarios existían cuatro módulos para mujeres<sup>111</sup> y uno contaba con seis (Madrid I)<sup>112</sup> y otro con ocho (Valencia).<sup>113</sup>

La correspondencia con la población reclusa femenina existente en el momento de realización del Informe por parte de la SGIP sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* mostró que el 41.8% de las mujeres estaban ingresadas en centros con 1 o 2 únicos departamentos de clasificación interior, mientras que el 58.2% lo estaban en centros penitenciarios con tres o más módulos de separación interior.<sup>114</sup>

Por tanto, la ubicación mayoritaria de las mujeres en centros mixtos, que cuentan con un menor número de módulos para ellas frente a los que se disponen para los hombres, disminuye —e incluso en algunos casos impide— la posibilidad de asignación adecuada del módulo a partir de la situación concreta en la que se encuentran.<sup>115</sup> Si existe un único módulo, lo que ocurre en 21 centros, no habrá posibilidad alguna de separación, estando todas mezcladas con independencia de sus perfiles, situaciones personales y necesidades. De ser además un módulo de respeto, existe el riesgo de desnaturalizarse al perder en gran medida su virtualidad en tanto el destino al mismo es voluntario y tiene su sentido en contraposición con el resto de módulos ordinarios.<sup>116</sup> Además, una regresión

---

111 Alcalá de Guadaira, Araba, León y Madrid VII. En el momento de la realización del informe suponía el 10.77% de la población reclusa.

112 Lo que suponía, en el momento de la realización del Informe, el 16.04% de la población femenina en prisión.

113 Lo que suponía, en el momento de la realización del Informe, el 7.18% de la población reclusa en prisión.

114 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, 2021, p. 9.

115 También lo señala como el mayor inconveniente CERVELLÓ DONDERIS, V. quien considera que estos centros no es que sean más severos sino que no disponen de los mismos medios para las mujeres por falta de espacio para hacer una debida clasificación interior, porque esa falta de espacio provoca un mayor hacinamiento, porque la arquitectura está pensada para la mayor violencia de los hombres, porque se ofrece menor formación cultural, se desarrolla menor actividad laboral y porque se ponen en marcha escasos programas específicos. «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», ob. cit., pp. 11 y 12.

116 Igualmente refiere APDHA que cuando existe un único módulo existe una mezcla de perfiles, incumpléndose los criterios de separación del art. 16 LOGP. Si ese único módulo es de respeto, además de aumentar la conflictividad entre las internas, quiebra el principio básico de voluntariedad en el que se basa este modelo de tratamiento, a las que se les obliga a elegir entre esa adscripción o ser trasladadas de centro —con el consiguiente alejamiento de la familia y su lugar de arraigo—. Y en donde sí existe más de un módulo, y entre ellos el de respeto, han comprobado cómo ello polariza a las mujeres, que se juzgan como más o menos colaboradoras con la institución según se adscriban a los mismos. *Informe sobre la situación de las mujeres presas. Tratamiento y derechos de las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios de España y Andalucía*, 2020, pp. 43 y 44. Refiere en este sentido AGUILERA REIJA, M., que la conversión del módulo de respeto como única opción posible genera muchas disfunciones como la sumisión al programa sin compromiso, sin convencimiento ni voluntad de un grupo muy importante de mujeres, el traslado de centro y provincia de aquellas que no han aceptado el programa con el consiguiente desarraigo y su concentración en prisiones como la de Brieva. Considera por ello que mientras que para los hombres los módulos de respeto se han convertido en una oportunidad, en las prisiones de mujeres en muchos casos han supuesto un sistema de sumisión o exclusión. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 44. Por otro lado, críticamente BALLESTEROS PENA, A. ha analizado el impacto que los módulos de respeto pueden tener sobre las mujeres considerando que sus dinámicas cotidianas (con el énfasis en la limpieza y el mantenimiento del entorno, la

a primer grado implica casi con seguridad un traslado, seguramente adicionado a un alejamiento, pues sólo existen 9 módulos previstos para el régimen cerrado en los centros penitenciarios correspondientes al territorio AGE. Pero tampoco la existencia de dos módulos, lo que ocurre en 9 centros penitenciarios, permite una individualización adecuada puesto que existe el riesgo de que se polarice la separación entre las internas que se considera que tienen buena conducta y las que no, sin responder adecuadamente a sus necesidades individuales.

La no separación interna adecuada puede generar además muchas tensiones entre las internas que conviven en el módulo<sup>117</sup> y que podrían haberse evitado atendiendo a los criterios objetivos de separación recogidos en la legislación.<sup>118</sup>

Eso sí, la escasez de centros y módulos —en los centros mixtos— para mujeres disminuye la realización de **traslados** en el caso de las mujeres frente a los hombres.<sup>119</sup> Si bien en ocasiones estos traslados pueden responder a la propia petición de los internos/as y estar motivados por razones legítimas como posibilitar el acercamiento al domicilio o a la familia o por razones tratamentales o incluso sanitarias, en otras ocasiones responden a criterios de distribución de plazas en función de las vacantes existentes o a motivos de seguridad —o utilizarse indebidamente como una sanción encubierta— y pueden suponer una importante carga en quien lo sufre, máxime si se ve sometido/a de forma reiterada o sucesiva.<sup>120</sup> Y ello, más cuando supone un alejamiento de la familia, porque, en primer lugar, puede implicar serias dificultades para mantener con normalidad su relación. Pero además, afecta, en segundo lugar, a la actividad que tuviera el interno/a en el centro, perdiendo si lo tenía el destino o puesto en un taller productivo, debiendo además retomar nuevas actividades y programa de tratamiento, teniendo que comenzar otra vez en un nuevo entorno, una nueva infraestructura, con nuevos compañeros/as de módulo y celda y nuevo personal penitenciario que de-

---

programación minuciosa de actividades y tareas, el control y la vigilancia de las conductas, la corrección de los comportamientos o el énfasis en la sumisión y en la dependencia) y la amenaza con la expulsión del módulo y sus implicaciones ante su incumplimiento, perpetúan un tratamiento diferencial y más duro para las mujeres encarceladas y que supone una forma de ejercer una estrategia de redomesticidad que contribuye a perpetuar un tratamiento diferencial y más duro para ellas. «Redomesticidad y encarcelamiento femenino en el sistema penitenciario español. Los módulos de respeto». *Papers* 102/2, 2017, pp. 281 y 282.

117 Como señala AGUILERA REIJA, M. de manera muy gráfica, si los hombres tuvieran que cumplir condena todos juntos, el nivel de conflictividad en los centros aumentaría dramáticamente: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 42. Quizá por eso, como también sugiere JUANATEY DORADO, C., la Administración penitenciaria permita la convivencia de diferentes grupos de mujeres sin respetar criterios de clasificación previstos en la legislación penitenciaria y sí aplicados en los casos de hombres. «Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España», ob. cit., p. 4.

118 CÁMARA ARROYO, S., y FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: «El encierro tiene género: la privación de libertad de mujeres y niñas en la normativa penitenciaria y penal de menores española», ob. cit., p. 13.

119 Eso sí, señala AGUILERA REIJA, M., que con frecuencia comprueban que los traslados entre prisiones se demoran más con las mujeres que con los hombres puesto que van más lentos al ser una minoría. *Ibidem*, p. 44.

120 De hecho, el CPT se ha mostrado contrario a la práctica consistente en la realización de traslados de internos problemáticos entre prisiones, advirtiendo que su impacto nocivo en el bienestar físico y psicológico, en la posibilidad de mantener contactos adecuados con la familia y con su abogado, pueden derivar, en determinadas circunstancias, en un trato inhumano o degradante. Extracto del 12º Informe General, CPT/Inf (2002) 15, parágrafo 57.

berá conocerlo/a para poder tomar decisiones sobre él/a; para todos será un nuevo interno/a, hasta el momento desconocido/a.<sup>121</sup>

Los datos del Informe sobre la situación de la mujer realizado por la SGIP refieren que 6 de cada 10 internas no había estado en otro centro distinto al que se encontraban.<sup>122</sup>

Muy relevante también con la selección del destino es, con carácter previo, la articulación de un **adecuado procedimiento de ingreso** de las mujeres que entran en un centro penitenciario. Ya las Reglas de Bangkok de Naciones Unidas subrayan la necesidad de prestar una atención adecuada a los procedimientos de ingreso de las mujeres y los niños, particularmente vulnerables en ese momento (regla 2).<sup>123</sup> Además, el reconocimiento médico en el ingreso deberá comprender un examen exhaustivo para determinar sus necesidades básicas en materia de atención y salud en aspectos como la presencia de enfermedades de transmisión sexual o de transmisión sanguínea, necesidades de atención de salud mental (incluidos el trastorno postraumático del estrés y el riesgo de suicidio o de autolesiones), el historial de salud reproductiva, la presencia de problemas de toxicomanía, o de abuso sexual u otras formas de violencia que hayan sufrido antes del ingreso (regla 6).<sup>124</sup>

Y ya individualizado al caso español, el CPT, en su último informe nacional publicado en 2021, refiere que si bien el procedimiento de ingreso está generalmente bien organizado en las prisiones españolas, insta a que tanto el RP como dicho procedimiento sean revisados para garantizar que se cumplen con los requisitos establecidos en las Reglas de Bangkok,<sup>125</sup> con el objetivo de examinar las vulnerabilidades particulares de las mujeres, puesto que en la actualidad «no se realiza un cribado sistemático de los abusos sexuales u otras formas de violencia de género infligidas antes del ingreso». Refiere el CPT que esta detección es esencial porque puede tener una correlación directa con el comportamiento de la mujer e incluso con la conducta delictiva y porque, en consecuencia, debe influir en la forma en la que se elabore el plan de atención para la mujer durante su estancia en prisión.<sup>126</sup>

---

121 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «El derecho al cumplimiento de la pena en un lugar estable al domicilio», ob. cit.

122 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, p. 22.

123 Refiriendo que las reclusas recién llegadas deben tener acceso a los medios que les permitan reunirse con sus familiares, recibir asesoramiento jurídico y ser informadas sobre el reglamento, el régimen penitenciario y las instancias a las que recurrir en caso de necesitar ayuda en un idioma que comprendan y, en el caso de las extranjeras, deberán también tener acceso a sus representantes consulares.

124 Y de determinarse que la interna ha sufrido abuso sexual u otra forma de violencia sexual antes o durante el ingreso, deberá informársele de su derecho a recurrir ante las autoridades judiciales, informándosele exhaustivamente de los procedimientos correspondientes y ayudándola a obtener asistencia jurídica (regla 7).

125 *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes*, CPT/Inf (2021) 27, parágrafo 124, p. 86.

126 Concluyendo que la falta de este enfoque significa que la dirección no puede tomar las medidas adecuadas para garantizar que las víctimas de abusos sexuales no vuelvan a ser traumatizadas en el transcurso de su encarcelamiento (parágrafo 125), pp. 86 y 87. Por tanto, el CPT recomienda a las autoridades españolas «que desarrollen los procedimientos de ingreso en todos los centros penitenciarios que albergan a reclusas para tener en cuenta las necesidades específicas de género. Esto debería incluir la detección de abusos

También el MNP ha recomendado que se facilite a las internas a su ingreso en el centro documentación informativa que incorpore la perspectiva de género y el lenguaje inclusivo.<sup>127</sup>

Por ello, este aspecto también ha sido recientemente recogido por la Orden de Servicio 6/2021 de la SGIP relativa a los «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria». En concreto, contempla la revisión y valoración de toda la gestión penitenciaria con la finalidad de detectar las situaciones de desigualdad en las que se encuentren las internas y, correlativamente, la puesta en marcha de actuaciones dirigidas específicamente para paliarlas. Y, entre ellas, se refiere expresamente a los protocolos, informes de entrevistas al ingreso y a los relativos al programa de prevención de suicidios,<sup>128</sup> que deberán recoger aspectos especialmente prevalentes de las mujeres en prisión y que deberán ser tenidos en cuenta durante todo su itinerario penitenciario.<sup>129</sup>

Por último, una situación particular es la que se plantea en la decisión sobre la separación y asignación modular en el caso de las personas transexuales; en este caso, de las **mujeres transexuales**, cuando no haya una identidad oficial de sexo acorde. En el ámbito AGE, es por medio de la Instrucción 7/2006 de la SGIP, sobre «Integración penitenciaria de personas transexuales», por la que se establece el procedimiento para garantizar su derecho a la dignidad personal y al respeto correspondiente a la identidad reconocida, incluido el internamiento en los centros o módulos correspondientes. En concreto, la Instrucción prevé que las personas transexuales cuya identidad oficial de sexo no concuerde con su identidad psico-social de género, puedan solicitar a la Administración penitenciaria el reconocimiento de ésta a los efectos de cumplir con los criterios de separación interna del art. 16 LOGP. Para la solicitud de ese reconocimiento de

---

sexuales u otras formas de violencia de género infligidas antes del ingreso en prisión y garantizar que dicha información se tenga en cuenta en la elaboración de un plan de atención para la mujer en cuestión. Además, deben tomarse medidas para garantizar que el procedimiento de ingreso se lleve a cabo siempre de forma exhaustiva».

127 Refiere el MNP que en todas las visitas realizadas se comprobó que la documentación facilitada a las internas a su ingreso carecía de lenguaje inclusivo e información adaptada a las circunstancias de las mujeres, negando su presencia y particularidades, como la salud sexual y reproductiva o violencia de género. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata del Informe Anual 2020, 2021, p. 215.

128 Así lo había recomendado expresamente el MNP tras su visita de 2020 al detectar que en todos los centros visitados el Plan de Prevención de Suicidios (PPS) se realiza con una escala de evaluación de riesgo de suicidio homologada para todas las prisiones, igual para hombres y mujeres, pero donde no se recoge por ejemplo la preocupación por el exterior —hijos, ascendientes o descendientes a su cargo— que suele ser una de las tensiones emocionales más importantes de la mujer a su ingreso. *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata del Informe Anual 2021, 2022, p. 218. Recomienda asimismo regular la labor realizada por las internas de apoyo de este Programa, tanto en su vertiente formativa en materia de género, como en la retributiva, garantizando su supervisión por profesionales y su desahogo emocional.

129 Entre los que enumera la condición de víctima de violencia de género u otras violencias, la prostitución, adicciones, mujeres sin techo, monoparentalidad, inmigración, pertenencia a grupos étnicos, minorías o cualquier otra situación de vulnerabilidad. Asimismo establece que se deberá prestar atención específica a las necesidades de las mujeres que se encuentren en estas situaciones de especial vulnerabilidad debiendo procurar la búsqueda de recursos especializados para atender estas situaciones.

identidad psico-social de género, se le facilitará un impreso, previa información del procedimiento, efecto y condiciones provisionales del internamiento.<sup>130</sup>

También pueden solicitar ese reconocimiento con posterioridad, cuando así lo estimen oportuno. Hasta la valoración y resolución, la Dirección adoptará medidas provisionales para el internamiento con el objetivo de garantizar la máxima protección de los derechos de la persona al reconocimiento de su identidad de género. Tras la solicitud, la Dirección ordena la instrucción de un expediente para su realización en un plazo máximo de 30 días —prorrogables de forma motivada por igual periodo— con objeto de recabar toda la documentación y que los servicios penitenciarios correspondientes emitan un informe médico<sup>131</sup> y psico-social<sup>132</sup> en relación con la trayectoria vital y social de la persona y su situación psicológica, médica y fisiológica. Es el Director el que, a la vista de estos informes, tiene la competencia para resolver en un plazo no superior a 15 días, exigiéndose que lo haga motivadamente, singularmente si la resolución es denegatoria.<sup>133</sup> La resolución tendrá carácter firme a efectos penitenciarios, salvo por modificación legal posterior del género oficial. Pero contra la resolución negativa motivada de la solicitud, se prevé la posibilidad de interposición de recurso de alzada ante la SGIP.<sup>134</sup>

Si la resolución es positiva, la notificación individualizada indicará el nuevo destino, que deberá establecerse por la Administración penitenciaria primando el mantenimiento en el mismo centro y teniendo en consideración la zona de arraigo social y/vital, la situación procesal, la clasificación, las necesidades de tratamiento y la disponibilidad de dispositivos penitenciarios de internamiento. De faltar recursos en el propio centro, la Dirección deberá adoptar las medidas pro-

---

130 Prevé también la Instrucción que si la persona ingresada no lo solicita pero hay una contradicción entre su fisiología sexual y/o la identidad de género oficialmente acreditada, la Administración penitenciaria le informará del contenido de esta Instrucción. Y de no formalizarse solicitud, se dejará constancia de este extremo, procediéndose al ingreso de la persona, de acuerdo con su apariencia externa y fisiológica, adjuntando el informe de valoración médica.

131 Señala la Instrucción que este informe concretará la realidad fisiológico-sexual de la persona interesada y, en caso de disponer de información al respecto, de los procesos o iniciativas de transexualización seguidos y del estado de los mismos, además de sobre cualquier información relevante disponible en su historia clínica, previa conformidad.

132 Según la Instrucción, el informe psicológico, tomando en consideración el informe médico, deberá informar sobre: a) la disonancia entre el género fisiológico de origen y el sentido psicológicamente, así como la coincidencia y estabilidad de esta disonancia con una trayectoria psico-social en un período suficiente de, al menos, doce meses; b) la ausencia de trastornos de personalidad que pudieran influir, de forma determinante, en su elección de identidad de género; c) la evaluación de la presencia de disforia de género por identidad sexual.

133 De ser negativa, en los diez días siguientes a la notificación, se prevé que la persona interesada pueda solicitar a la Dirección del centro la realización de un nuevo informe psicológico, que se requerirá a los servicios públicos territoriales correspondientes, si esos informes fueron determinantes en la resolución adoptada. Prevé además la Instrucción que en el caso de preventivos y cuando la resolución positiva implique traslado de localidad o de centro —por insuficiencia de dispositivos de internamiento adecuados en su ubicación— la decisión se adopte provisionalmente y se ponga en conocimiento de la autoridad judicial competente para que resuelva lo que proceda.

134 Asimismo se prevé que puedan efectuarse revisiones de las resoluciones de identidad de género, a instancia de parte, si aparecen nuevas circunstancias relevantes de la identidad psico-social de género. De ser así, el proceso para ello será el establecido en esta Instrucción.

visionales durante ese internamiento hasta el correspondiente traslado, que deberá realizarse en el plazo más breve posible.

Y de ser negativa la resolución, se procederá al internamiento de la persona de acuerdo a su apariencia externa y fisiología sexual, aunque se prevé que por razones de seguridad y a solicitud de la persona, la Dirección pueda adoptar las medidas necesarias conforme al art. 75 RP, que regula las limitaciones regimentales para la protección personal.<sup>135</sup>

En este sentido, el MNP ha señalado la necesidad de que exista formación del personal en diversidad sexual y tratamiento de las personas transexuales.<sup>136</sup>

## 2. Clasificación y asignación de regímenes de vida

Cómo viven las mujeres privadas de libertad está condicionado, en segundo lugar, por el régimen de vida que les es aplicado.

Nuestra legislación contempla tres posibles modalidades (art. 74 RP): el régimen ordinario, el mayoritario, conlleva el aislamiento en celda nocturno y la convivencia durante el día en el módulo correspondiente de un centro penitenciario, y se aplica a los penados/as clasificados en segundo grado y a los penados/as sin clasificar, pero también a los detenidos/as y presos/as; el régimen cerrado, para los penados/as clasificados en primer grado y, excepcionalmente, para preventivos/as que demuestren su peligrosidad o inadaptación, implica el aislamiento en solitario bajo un régimen con importantes medidas de seguridad y grandes limitaciones en la convivencia con otros internos/as; y el régimen abierto, para los penados/as clasificados en tercer grado, que permite la vida en semilibertad.

La clasificación es, por tanto, un procedimiento que se realiza únicamente respecto a las personas condenadas, puesto que la finalidad de la privación de libertad en el caso de las personas presas es la mera retención y custodia para la puesta a disposición judicial cuando se haya impuesto una medida cautelar privativa de libertad, siempre bajo el principio de presunción de inocencia.

La LOGP de 1979 optó por un sistema de clasificación construido sobre el **principio de individualización científica** (art. 72 LOGP), que permitiese ajus-

---

135 En concreto, este artículo prevé que, a solicitud del interno o por propia iniciativa, el Director pueda acordar por resolución motivada la adopción de medidas que impliquen limitaciones regimentales cuando fueran precisas para salvaguardar la vida o integridad física del recluso, dando cuenta de ello al JVP. Esto puede llegar a concretarse en un traslado de centro para posibilitar el levantamiento de las medidas regimentales.

136 Y ello porque ha detectado en las entrevistas realizadas en los centros que no todos los profesionales tratan a las personas transexuales de forma respetuosa, de acuerdo a su preferencia de género manifestada. También refiere el Mecanismo que tras su visita al CP de Alcalá de Guadaira en 2020 se detectó incorrección en la clasificación de las internas consideradas como transexuales y falta de formación del personal funcionario, técnico y sanitario y la queja de personas transexuales sobre la falta de trato respetuoso. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2022 p. 218.



tar el grado de clasificación, y con ello la modalidad de vida asignada, a las características subjetivas del individuo en su proceso de resocialización en una evaluación global de todas las circunstancias, personales y penales, de la persona condenada.<sup>137</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que, como se referirá más adelante, para el acceso al tercer grado se han ido incorporando por reformas penales determinados requisitos objetivos como la duración de la condena, la satisfacción de la responsabilidad civil o, en el caso del terrorismo y la delincuencia organizada, la colaboración con las autoridades y la desvinculación con la organización.

Esa clasificación implica, además, otra forma de separación interior adicional, en tanto los internos de cada una de las tres categorías cumplen de forma separada, en módulos de régimen cerrado, de régimen ordinario o, en su caso, en secciones abiertas o en centros de inserción social si se trata de régimen abierto.

En el momento de redacción de la LOGP y de sus sucesivos reglamentos de desarrollo no se recogieron previsiones específicas sobre la atención a las singularidades de la situación de la mujer de cara a su procedimiento de clasificación. No obstante, los datos nos demuestran cómo existe un **mayor recurso a la clasificación en tercer grado** y correlativamente un menor uso del primero y segundo grado, consecuente también con los perfiles, tipos y duración de pena y menor peligrosidad de las mujeres privadas de libertad.

Así, a 31 de diciembre de 2020, estando un 18% de la población penada en tercer grado, en el caso de las mujeres era un 27.4%, frente al 17.2% de los hombres.<sup>138</sup>

---

137 En consecuencia, el art. 63 LOGP señala que «la clasificación debe tomar en cuenta no sólo la personalidad y el historial individual, familiar, social y delictivo del interno, sino también a duración de la pena y medidas penales en su caso, el medio a que probablemente retornará y los recursos, facilidades y dificultades existentes en cada caso y momento para el buen éxito del tratamiento». El art. 102.5 RP refiere además una serie de factores que podrán ser ponderados para evaluar la peligrosidad extrema o la inadaptación manifiesta o grave para la clasificación en primer grado, entre los que se encuentran la naturaleza de los delitos cometidos en el historial delictivo si denotan una peligrosidad agresiva, violenta y antisocial, la comisión de actos que atenten contra la vida, integridad física, libertad sexual o propiedad cometidos en modo o forma especialmente violentos, la pertenencia a organizaciones delictivas o bandas armadas mientras no se demuestren signos inequívocos de haberse sustraído a su disciplina interna, participación activa en motines, plantas, agresiones físicas, amenazas o coacciones, la comisión de infracciones disciplinarias muy graves o graves de forma reiterada y sostenida en el tiempo o la introducción o posesión de armas de fuego o la tenencia de drogas en cantidad importante para su destino al tráfico. No obstante, y como queda recogido en la Instrucción 9/2007 sobre «Clasificación y Destino de penados» de la SGIP la clasificación en primer grado es en todo caso excepcional (como última solución), transitoria (para reconducir conductas y actitudes hacia el régimen ordinario) y subsidiaria (no en caso de patologías psiquiátricas graves que deben ser abordadas de forma especializada con otros recursos). Y, en todo caso, esa inadaptación que conduce a la aplicación del primer grado debe ser apreciada en tanto suponga un riesgo dentro del centro, para la integridad de los propios internos/as, de otras personas o para la convivencia dentro del establecimiento.

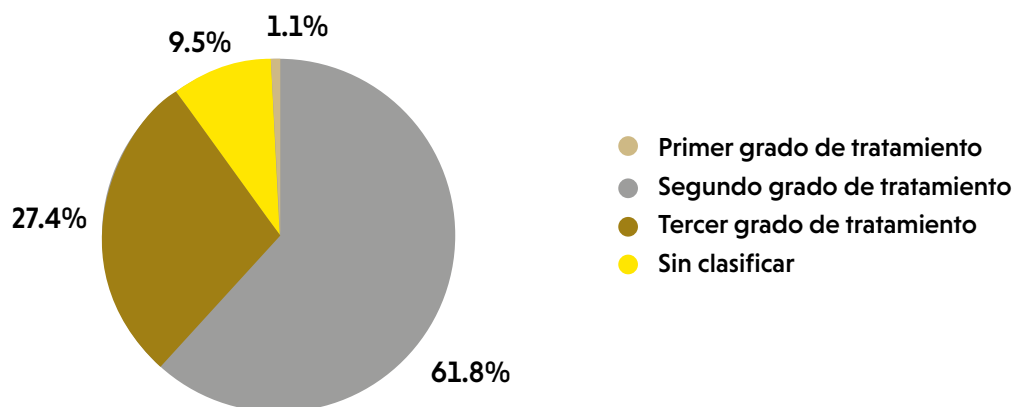
138 Datos obtenidos del *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, 2020, p. 305.

*Tabla 39. Población reclusa penada total por grado de tratamiento penitenciario y sexo a 31 de diciembre de 2020.*

| Grado de tratamiento | Hombres | %     | Mujeres | %     | Total  | %    |
|----------------------|---------|-------|---------|-------|--------|------|
| Primer grado         | 652     | 1.5%  | 40      | 1.1%  | 692    | 1.5% |
| Segundo grado        | 30.594  | 72.8% | 2.094   | 61.8% | 32.688 | 72%  |
| Tercer grado         | 7.257   | 17.2% | 929     | 27.4% | 8.186  | 18%  |
| Sin clasificar       | 3.490   | 8.3%  | 325     | 9.5%  | 3.815  | 8.4% |
| Total                | 41.993  |       | 3.388   |       | 45.381 |      |

Por Administraciones penitenciarias, si vemos los datos publicados en el último Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, que es de 2020, observamos que hay un uso más pronunciado del tercer grado por la Administración catalana en el caso de las mujeres: 35.4% frente al 26.2% en el ámbito AGE. También en los hombres, con un 24.3% en tercer grado en Cataluña frente a un 16.1% en el entorno AGE a 31 de diciembre de 2020.

*Gráfico 14. Población penada femenina total por grado de tratamiento a 31 de diciembre de 2020.*



*Tabla 40. Población reclusa femenina por grado de tratamiento y administraciones penitenciarias a 31 de diciembre de 2020.*

| Grado de tratamiento | Mujeres AGE | %     | Mujeres Cataluña | %     |
|----------------------|-------------|-------|------------------|-------|
| Primer grado         | 35          | 1.1%  | 5                | 1.1%  |
| Segundo grado        | 1.872       | 63.3% | 222              | 51%   |
| Tercer grado         | 775         | 26.2% | 154              | 35.4% |
| Sin clasificar       | 271         | 9.1%  | 54               | 12.4% |
| Total                | 2.953       |       | 435              |       |

No obstante, con datos de mayo de 2022 proporcionados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, vemos cómo el uso del régimen abierto ha experimentado un crecimiento significativo en el ámbito AGE, particularmente en las mujeres, que ha pasado de 26.2% a 33.3%. De ellas, el 59% están en un régimen abierto extrapenitenciario y el 41% en un régimen abierto residencial.

En el caso de los hombres, también ha habido un incremento, pero menor proporcionalmente, pues ha pasado de un 16.1% a 19.2%. También es algo menor en este caso la opción por el régimen extrapenitenciario (un 51%), y mayor el abierto residencial (48%).

La necesaria introducción de la perspectiva de género también en este ámbito ha sido referida por los estándares penitenciarios internacionales. Así, las Reglas de Bangkok de Naciones Unidas establecen que los responsables de las prisiones elaborarán y aplicarán **métodos de clasificación centrados en las necesidades propias del género** y la situación de las reclusas, para asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social (regla 40).

Además, añaden que para efectuar una evaluación de riesgos y una clasificación de las reclusas que atienda las cuestiones de género se debe tener en cuenta que, en primer lugar, plantean un menor riesgo para los demás en general, así como los efectos particularmente nocivos que en ellas pueden tener las medidas de alta seguridad y los grados más estrictos de aislamiento. En segundo lugar, señalan la necesidad de que se posibilite que en la distribución de las reclusas y en la planificación del cumplimiento de su condena se tenga presente la información sobre sus antecedentes (como las situaciones sufridas de violencia, su posible historial de inestabilidad y consumo de drogas o sus responsabilidades maternas y relativas al cuidado de los niños) (regla 41). De manera más genérica, las Reglas Penitenciarias Europeas de 2006, tras su última revisión de 2020, señalan que las «autoridades prestarán especial atención a las necesidades de las mujeres, tales como sus necesidades físicas, profesionales, sociales así como las responsabilidades de cuidado, cuando se tomen decisiones que afectan a cualquier aspecto de su privación de libertad» (regla 34).

Ya en concreto y respecto a nuestro país, así también lo ha planteado el CPT en su Informe tras la visita del 6 al 13 de septiembre de 2018 a los centros penitenciarios en los que se encontraban mujeres en Cataluña,<sup>139</sup> señalando que las autoridades catalanas deberían tomar medidas para crear un enfoque específico sobre género para las mujeres internas en la clasificación y en la valoración de riesgos, teniendo en cuenta que, por lo general, suponen un riesgo mejor que los hombres en cuanto a seguridad.<sup>140</sup> En el mismo sentido lo hace también en su Informe tras la visita a centros penitenciarios dependientes del sistema AGE durante los días 14 al 28 de septiembre de 2020.<sup>141</sup>

---

139 Tras su visita, respecto a las mujeres, a los centros penitenciarios Brians 1 y Ponent y al centro penitenciario de mujeres de Barcelona (WadRas). CPT/Inf (2020) 5.

140 Parágrafos 86 y 87.

141 En concreto, al CP de Ávila y a los módulos de mujeres de Madrid VIII. Parágrafo 118 a 120.

### 3. Comunicaciones con el mundo exterior

Las comunicaciones con el mundo exterior son un elemento clave en el proceso de normalización e integración de la persona privada de libertad. La familia y el entorno será quien le preste apoyo y sustento durante el tiempo en prisión y quien la acompañe y acoja a su salida. La persona privada de libertad sigue siendo un miembro más de la comunidad y por ello debe garantizársele la posibilidad de mantener de una manera fluida, adecuada y normalizada ese contacto con el exterior. No hay que olvidar tampoco que la pena de prisión consiste en la privación del derecho a la libertad, pero no del resto de derechos y que las Administraciones penitenciarias deben hacer los esfuerzos necesarios para facilitar, cuando no propiciar, esa interacción con el entorno.

Para potenciar ese contacto, la normativa penitenciaria española contempla tanto el disfrute de permisos de salida,<sup>142</sup> como las comunicaciones, orales,<sup>143</sup> telefónicas,<sup>144</sup> escritas<sup>145</sup> y especiales:<sup>146</sup> las comunicaciones íntimas,<sup>142</sup> familiares<sup>143</sup> y de convivencia.<sup>144</sup>

---

142 Para acceder a un permiso ordinario, que posibilita salir fuera de la prisión por un tiempo de hasta siete días (hasta un total de 36 o 48 al año en los condenados a segundo o tercer grado respectivamente), se exige ser penado/a, haber cumplido un cuarto de la condena, tener buena conducta y estar clasificado/a en segundo o tercer grado de tratamiento (art. 47.2 LOGP). Junto a ellos, los permisos extraordinarios, a los que pueden tener acceso todas las personas en prisión —también preventivos/as o condenados/as clasificados en primer grado— se conceden por motivos extraordinarios como la muerte de un familiar, el nacimiento de un hijo,... (art. 47.1 LOGP).

143 Teniendo, como mínimo, dos comunicaciones a la semana —y cuando permita el horario en el caso de los penados/as en tercer grado—, preferentemente realizadas durante los fines de semana—. Siendo cada comunicación de una duración mínima de 20 minutos, el RP permite la posibilidad de acumularlas en una sola visita familiar si las circunstancias del establecimiento lo permiten (art. 42). Señala también que deben tenerse en cuenta en la organización de las visitas las dificultades que tengan los familiares para desplazarse.

144 Tras su reciente reforma por el RD 268/2022, de 12 de abril, el RP contempla en su art. 47.4 que estas comunicaciones telefónicas se efectuarán, en función de las circunstancias del establecimiento, garantizando una frecuencia mínima de 5 llamadas por semana, con una duración que, siendo determinada por las normas de régimen interior de cada centro penitenciario, no puede ser inferior a cinco minutos. Su importe es satisfecho por el interno/a salvo cuando la comunicación se realiza para poner en conocimiento inmediato de la familia y abogado el ingreso en un centro o su traslado a otro.

145 Las comunicaciones escritas no tienen limitaciones en cuanto al número de cartas enviadas y recibidas, salvo si están intervenidas —donde se restringe el número de cartas a un mínimo de dos a la semana (art. 46 RP).

146 Las comunicaciones especiales están previstas para los internos/as que no puedan salir de permiso de salida (art. 53 LOGP). En el entorno AGE, la Instrucción que las regula, la 4/2005, prevé que se concedan dos comunicaciones (una íntima y otra familiar) al mes, aunque es posible autorizar la acumulación del tiempo de ambas en una sola a petición del interno/a o la concesión, con carácter extraordinario, de otra (íntima o familiar) dentro del mismo mes, como recompensa y por importantes y comprobados motivos debidamente justificados. Y las comunicaciones de convivencia serán una vez por trimestre como mínimo, con una duración máxima de 6 horas.

En el caso de las mujeres privadas de libertad, esos contactos con el mundo exterior adquieren una singular relevancia, al tiempo que se encuentran con mayores obstáculos.<sup>150</sup> En cuanto a lo primero, muy a menudo las mujeres desempeñan el rol familiar de nexo entre todos sus integrantes, por lo que la entrada en prisión supone una conmoción, tanto para ellas, que entran en prisión con todos los problemas de esa gestión familiar, como para el resto de miembros de la familia, que pierden ese vínculo común.

En otros casos, se trata de familias monomarentales, que dejan fuera uno o más niños/as dependientes y necesitados de su cuidado y en ocasiones sin la cobertura familiar necesaria para hacer frente a la situación que deviene con su entrada en prisión. Pero siendo por ello tan importante el mantenimiento de un contacto con la familia que queda en el exterior, el cumplimiento en centros penitenciarios alejados del lugar de domicilio dificulta de una manera importante que las comunicaciones puedan realizarse de una manera periódica.

Frente a ello, y como bien ha puesto de manifiesto el CPT, el principio rector debe ser la promoción del contacto con el mundo exterior de la forma más frecuente que sea posible.<sup>151</sup> Precisamente por ello las Reglas de Bangkok establecen que «se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, y los tutores y representantes legales de sus hijos. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los

---

147 El art. 45 RP prevé que la concesión de una comunicación íntima al menos, como mínimo, cuya duración no será superior a 3 horas ni inferior a una, salvo que lo impidan razones de orden o de seguridad del establecimiento.

148 Las comunicaciones con familiares y allegados se conceden, previa solicitud del interesado/a, una vez al mes como mínimo y se celebrarán en locales adecuados, con una duración no inferior a 1 hora ni superior a 3. Si se trata de menores, la Instrucción 4/2005 establece que se extremarán las medidas de control establecidas, recurriendo, si fuera necesario, a los servicios sociales para la verificación de la documentación aportada.

149 Estas visitas de convivencia están previstas para los internos/as con sus cónyuges o persona ligada en similar relación de afectividad e hijos que no superen los 10 años de edad. Son compatibles con las visitas íntimas y las familiares, se conceden a petición del interesado/a y deben celebrarse en locales o recintos adecuados. Su duración máxima es de 6 horas (art. 45.6 RP). La Instrucción 4/2005 limita el número de familiares por interno/a a seis, salvo en casos excepcionales debidamente motivados y autorizados por la dirección.

150 Además, como señala CERVELLÓ DONDERIS, V., los hombres encarcelados tienen por regla general mucho mayor apoyo familiar en el exterior, mientras que las mujeres difícilmente lo reciben por la ruptura del núcleo familiar. «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», ob. cit., p. 15. Aún así, algún estudio ha concluido que las mujeres presas mantienen cuatro veces más relaciones familiares que la población de hombres, lo que presupone una mayor y más intensa relación con la vida familiar que dejan después de ingresar en prisión. GARCÍA DE CORTÁZAR, M., GUTIÉRREZ BRITO, J.: «Relaciones en prisión». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012, p. 159.

151 Refiere también el CPT que, debido al limitado número de establecimientos donde las mujeres pueden cumplir sus condenas, se encuentran a menudo lejos de sus hogares repercutiendo esta circunstancia de manera negativa en los contactos con familia y amigos. Frente a ello, afirma que todas las personas privadas de libertad deben tener la oportunidad de mantener sus relaciones con la familia y amigos, especialmente con sus cónyuges o parejas e hijos. Subraya además la importancia que ello tiene para todos los interesados, pero principalmente en el contexto de la rehabilitación social de los internos/as. «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

problemas de las mujeres que se hallen recluidas en instituciones lejanas de su hogar» (regla 26).

En ese marco están también las relaciones con las parejas. No en todos los sistemas penitenciarios de nuestro entorno están previstas las comunicaciones íntimas, o también denominadas vis a vis. En eso también nuestra LOGP fue precursora.<sup>152</sup> Por ello las Reglas de Bangkok se limitan a señalar que, en el caso de que se permitan las visitas conyugales, las reclusas tendrán el mismo derecho a ellas que los reclusos de sexo masculino (regla 27). En la misma línea, el CPT ha señalado que las mujeres deben tener la posibilidad de recibir visitas conyugales en igualdad de condiciones que los hombres, subrayando la importancia de que las visitas con los cónyuges o parejas —u otros familiares cercanos— sean posibles incluso cuando dichas personas también estén encarceladas, ya sean en el mismo o en otro establecimiento.<sup>153</sup>

Especial relevancia tienen las comunicaciones de los hijos con sus madres. Como señala el MNP el sentimiento de las mujeres con hijos habitualmente es de soledad, abandono, carencia afectiva y dolor por no poder llevar a cabo su rol de madres. Esta situación en muchos casos se suma a la de la incomunicación con el resto de la familia, puesto que la escasez de las unidades de madres hace que las mujeres con hijos menores de tres años deban estar en prisiones lejos del resto de su familia en la mayoría de los casos. La importancia de estas comunicaciones la refiere correctamente el Mecanismo: «el cuidado de la afectividad es un requisito previo de los procesos de reinserción».<sup>154</sup>

Así lo ha entendido también el CPT, que ha señalado el alto porcentaje de mujeres encarceladas que son madres y, además, las principales cuidadoras de la familia, advirtiendo además del efecto tan perjudicial que la separación de la familia y de los hijos puede tener para todos ellos.<sup>155</sup> En consecuencia, es necesario articular que esas comunicaciones sean adecuadas, tanto en la forma como en la periodicidad y duración de las mismas.

Especialmente traumáticas son las comunicaciones con los niños/as, cuando se encuentran en el exterior, bien porque no han llegado a entrar al centro penitenciario con ellas por ser mayores de la edad prevista o porque así se decidió, pero aún más si cabe cuando los niños/as, por cumplir la edad máxima en la que pueden estar al cuidado de sus madres dentro de la prisión.<sup>156</sup> En nuestra legislación, actualmente es hasta los 3 años (art. 38.2 LOGP). En este sentido se ha señalado acertadamente que es preocupante que se visualice únicamente a los hijos de las mujeres en prisión, pero no a los demás hijos no presos.<sup>157</sup> Si lo hace

---

152 Los JVP han aprobado además por unanimidad que «el hecho de que los dos miembros de una pareja estén en prisión no obsta por sí al derecho a las comunicaciones íntimas» (Acuerdo 32). *Criterios de Actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria* en sus XXVII reuniones celebradas entre 1981 y 2018.

153 «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

154 Sobre esta problemática, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual, separata del Informe Anual de 2021, 2022, pp. 216 y 217.

155 «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

156 Como señala AGUILERA REIJA, M., estas visitas crean graves trastornos al niño de tres años que sólo ha vivido con su madre en prisión. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 46.

157 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 46.

por ejemplo para una cuestión tan importante el Consejo de Europa pues la *Recomendación del Comité de Ministros (2018) sobre los niños con padres privados de libertad en prisión* señala que, además de las consideraciones relativas a los requisitos de la Administración de justicia o la seguridad, el destino de un progenitor a un centro penitenciario concreto se hará en el interés superior del niño para facilitar el mantenimiento del contacto, las relaciones y las visitas con su hijo/a, sin que ello suponga una carga económica ni geográfica excesiva (parágrafo 16). Y, en todo caso, se refiere a progenitor, no sólo a las madres.

También reparan en ello, aunque sólo para las visitas, las Reglas de Bangkok cuando señalan que en aquellas en que se lleve a niños se realizarán en un entorno propicio, incluso por lo que atañe al comportamiento del personal, y en ellas se deberá permitir el libre contacto entre la madre e hijos. De ser posible, se deberán alentar las visitas que permitan una permanencia prolongada con ellos (regla 28). En el mismo sentido, el CPT ha dicho que las visitas abiertas (sin barreras físicas), que permiten el contacto físico con los amigos y especialmente con los hijos y la pareja, deben ser la norma general.<sup>158</sup>

En relación a la periodicidad y duración y a su realización en un horario adecuado, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2018) 5 sobre niños con progenitores privados de libertad señala que se debe permitir que los niños visiten a su progenitor encarcelado en el plazo de una semana tras su privación de libertad y, a partir de entonces, de forma regular y frecuente. Como principio establece que deberían autorizarse las visitas de los niños una vez a la semana, con visitas más cortas y frecuentes para los niños muy pequeños, debiéndose en todo caso organizar de forma que no interfieran en otros aspectos de la vida del niño, como la asistencia a la escuela. Y, de no ser factibles, deberá facilitarse visitas de mayor duración,<sup>159</sup> aunque menos frecuentes, que permitan una mayor interacción entre los progenitores y el menor. Además de que se habilite espacios diseñados para los niños donde puedan sentirse seguros, acogidos y respetados y que ofrezcan un entorno propicio para el juego y la interacción con el progenitor, abre la posibilidad de que se permita que las visitas se realicen en las inmediaciones del centro penitenciario para promover, mantener y desarrollar relaciones entre los niños y los padres en un entorno normalizado. Se insta a que se adopten medidas para facilitar que el progenitor encarcelado que lo desee pueda participar en la crianza de sus hijos, incluyendo las comunicaciones con la escuela, los servicios de salud y la toma de decisiones al respecto.<sup>160</sup>

También a ello se ha referido el CPT, afirmando que debe fomentarse y facilitarse por todos los medios razonables el contacto de las mujeres encarceladas con sus familias, incluidos sus hijos y con los tutores y representantes legales de sus hijos. Señala también que los horarios de visita deberían permitir el contacto con los hijos en edad escolar o con los familiares que trabajan y que podrían acompa-

---

158 Mientras que la decisión de imponer visitas a puerta cerrada debe estar siempre justificada y motivada y fundamentada en una evaluación individual de los riesgos potenciales. «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

159 Con visitas prolongadas en ocasiones especiales como el Día de la Madre, vacaciones de fin de año... (parágrafo 28).

160 Asimismo, el Parlamento Europeo, en su *Resolución de 13 de marzo de 2008, sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios, y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social*, recomienda a los Estados miembros a que animen a las instituciones penitenciarias a adoptar normas flexibles en relación con las modalidades, la frecuencia, la duración y los horarios de las visitas, que se deberían permitir a los miembros de la familia, pero también a amigos y terceras personas.

ñarlas. Plantea también la posibilidad de permitir a las reclusas recibir visitas más largas, aunque sean menos frecuentes, mediante la acumulación de tiempos de visita y también que se les proporcione una ayuda económica para las que no tienen medios necesarios para mantener un contacto regular con los hijos a su cargo.<sup>161</sup>

En cambio, no parece reparar en esta necesidad nuestra regulación penitenciaria. El niño/a que a los tres años sale del centro penitenciario sólo va a poder tener un contacto periódico con su madre a través de las comunicaciones orales, por locutorios —«por cristales»—, con una barrera física, traumática, que impide cualquier tipo de contacto físico entre ellos. La única posibilidad de propiciar este contacto es mediante la utilización de las denominadas comunicaciones familiares y de convivencia, en todo caso de una periodicidad muy insuficiente, pues se prevé que se conceda una comunicación familiar al mes y una comunicación de convivencia al trimestre.

Precisamente para revertir esta situación dramática, en la que se obliga a los niños/as que van a comunicar con sus progenitores —en este caso con sus madres— a un entorno físico «frío y hostil, rejas, cacheos, arcos de seguridad, cámaras de vigilancia, ruido de puertas que se cierran...»,<sup>162</sup> se presentó una proposición de LO de modificación de los artículos 38 y 51 de la LOGP, en los que se regulan las comunicaciones entre las personas presas en un centro penitenciario y sus familiares.<sup>163</sup> En la misma se proponía<sup>164</sup> la supresión de las barreras físicas en las comunicaciones entre los menores de 15 años y sus progenitores, su realización en locales adecuados, sin restricciones en cuanto a su frecuencia e intimidad, con una periodicidad de al menos una vez por semana y una duración mínima de dos y siempre teniendo en cuenta el horario escolar de los menores.<sup>165</sup>

Lamentablemente, esta propuesta de reforma no vio la luz. Y en espera de una modificación de la legislación penitenciaria en este sentido, sería conveniente la revisión de la Instrucción que regula las comunicaciones o, al menos, su lectura y aplicación con perspectiva de género, para incrementar la posibilidad de los **contactos familiares, especialmente con los niños, sin barreras**. Las

---

161 «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

162 Tal y como describe la Exposición de motivos de la Proposición de Ley Orgánica de modificación de los artículos 38 y 51 de la LOGP, en los que se regulan las comunicaciones entre las personas presas en un centro penitenciario y sus familiares.

163 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, 11 de enero de 2019, nº 362-1.

164 Junto con la derogación del art. 38.3 LOGP, que establece: «reglamentariamente se establecerá un régimen específico de visitas para los menores que no superen los 10 años y no convivan con la madre en el centro penitenciario. Estas visitas se realizarán sin restricciones de ningún tipo en cuanto a frecuencia e intimidad y su duración y horario se ajustará a la organización regimental de los establecimientos».

165 Incorporando el siguiente párrafo sexo al art. 51 LOGP: «El régimen de visitas que reglamentariamente se establezca deberá en todo caso respetar el superior interés de las personas menores de edad. Por tanto, las comunicaciones de los y las menores de 14 años con sus progenitores no se llevarán nunca a cabo a través de locutorios con barreras físicas entre los comunicantes, debiendo celebrarse siempre `vis a vis` y en dependencias adecuadas. Salvo en los supuestos de intervención o suspensión a los que se refiere el apartado anterior, las referidas visitas se realizarán sin restricciones de ningún tipo en cuanto a frecuencia e intimidad. Su periodicidad no podrá ser nunca inferior a una comunicación por semana y su duración mínima será de dos horas, debiendo programarse de forma que resulten siempre compatibles con el horario escolar de los menores. Además, mensualmente se concederán al menos una visita de convivencia entre los referidos menores y sus progenitores de seis horas de duración».



previsiones de mínimos que se convierten en máximos pueden cambiar su sentido, para incrementar así el número de comunicaciones familiares y de convivencia.<sup>166</sup> También la previsión de que puedan concederse comunicaciones familiares con carácter extraordinario como recompensa puede ser una solución transitoria hasta que se adopten las reformas oportunas y necesarias en este ámbito.

Es verdad que una forma de mejora de las comunicaciones, en este caso, de las telefónicas, es la previsión introducida en la reciente reforma del RP sobre el uso de tecnologías de la información y comunicación y **sistemas de videoconferencia**.<sup>167</sup> En este sentido, el MNP ha recomendado que se garantice a las internas el uso de las videoconferencias como forma regulada y estable de comunicación para el mantenimiento del vínculo familiar y, con particularidad, en centros como Las Palmas II o el CP de Ceuta, donde concurren factores añadidos relativos a la localización de las prisiones como la insularidad o el carácter fronterizo.<sup>168</sup> También lo es para los casos de las mujeres extranjeras, cuyas dificultades en muchos casos son mayores que en las nacionales ante la falta de recursos económicos, la falta de peculio y el alto coste de las llamadas, además de las dificultades añadidas de tipo económico y burocrático para mantener un mínimo contacto familiar mediante llamadas internacionales.<sup>169</sup>

En todo caso son comunicaciones complementarias y de mayor calidad que las telefónicas, pero no pueden en ningún caso sustituir las necesarias comunicaciones orales sin barreras físicas entre madres e hijos.<sup>170</sup>

También en cuanto a las comunicaciones telefónicas entre niños y progenitores, la Recomendación (2018) 5 del Comité de Ministros sobre niños con padres privados de libertad plantea la posibilidad de que las normas que las regulan se apliquen de forma flexible para poder maximizarlas, incluso, de ser posible, que puedan ser autorizados los niños a iniciarlas con sus padres encarcelados (párrafo 26). En nuestra legislación, es verdad que la regla general es que no se

---

166 En este sentido, los JVP han aprobado por unanimidad que «la frecuencia de las comunicaciones de convivencia con hijos ha de ser la máxima posible» (Acuerdo 34). Criterios de Actuación, conclusiones y acuerdos aprobados por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria en sus XXVII reuniones celebradas entre 1981 y 2018.

167 Introduciendo su previsión expresa en el art. 41.8 RP mediante la reforma por RD 268/2022, de 12 de abril, dando con ello carta de naturaleza a la posibilidad de videoconferencia que se incorporó durante la pandemia con el uso de móviles para hacer videollamadas como una manera de contrarrestar las duras restricciones en salidas y comunicaciones que se adoptaron para evitar la entrada y propagación del virus de la COVID en las prisiones.

168 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2022, pp. 216 y 217. Refiere también el MNP que, si bien durante la pandemia se realizaron videoconferencias con familiares, se recibió la queja por parte de varias internas de la discrecionalidad en su atribución, señalando que «espera» había sido la palabra más escuchada por las presas en ese año 2020.

169 Ibidem, p. 216.

170 Igualmente, la Recomendación Rec (2018) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre niños con padres privados de libertad cuando señala que, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, el uso de la tecnología de la información y comunicación (videoconferencia, telefonía móvil, internet,...) se facilitará entre las visitas presenciales y no deberá suponer costes excesivos, pero no deben ser considerados como una alternativa que sustituya el contacto cara a cara entre los niños y los progenitores encarcelados (párrafo 25).

permiten llamadas desde el exterior a los internos/as, aunque el art. 47.5 RP deja la puerta abierta a «casos excepcionales, libremente apreciados por el director del establecimiento» para permitirlos, lo que posibilita una lectura más flexible desde una perspectiva de género en interés del menor, también en el caso de los padres.

Por último, es necesario que esas comunicaciones se realicen en lugares adecuados, correctamente acondicionados para su mantenimiento en condiciones dignas y confortables, y que garanticen su confidencialidad y, con ello, la intimidad.<sup>171</sup>

## 4. Tratamiento penitenciario y acceso a actividades y trabajo

Es este uno de los aspectos en los que más es visible, en el día a día, la brecha entre los hombres y las mujeres privadas de libertad. El impacto de un acceso a las mismas diferenciado es evidente, porque la realización de actividades y el desempeño de un trabajo, elementos muy relevantes del tratamiento penitenciario, están íntimamente conectados con el proceso de resocialización y normalización al que van destinadas las penas privativas de libertad.

La situación de desigualdad de la mujer en el acceso a la actividades y trabajo tiene una doble manifestación. La primera es la cuantitativa. Dado que la población mayoritaria es la masculina, la mayoría de los medios, también los personales y materiales, se concentran en la atención de los hombres y no de las mujeres. Pero existe una segunda, que es la cualitativa y que se refiere al mantenimiento de los sesgos de género en el tipo de actividades y de destinos laborales ofertados a las mujeres, que tienden a perpetuar esa distribución de roles donde el atribuido a ellas es el del cuidado familiar.<sup>172</sup>

Es una de las cuestiones en las que inciden todos los estándares penitenciarios internacionales. Las reglas Bangkok de Naciones Unidas, que vinculaban la correcta clasificación centrada en las necesidades propias del género con la planificación y ejecución individualizada de programas de rehabilitación, tratamiento y reinserción social (regla 40), subraya la necesidad de que el régimen de cumplimiento de condena de las reclusas incluya programas y servicios de rehabilitación que satisfagan las necesidades propias de su género (regla 41 c). Asimismo, señalan que las reclusas tendrán acceso a un programa de actividades amplio y

---

171 Sobre ello también se ha pronunciado en MNP, en concreto, sobre la necesidad de insonorizar los locutorios del Centro Penitenciario Madrid I tras su visita en 2019, puesto que un locutorio mal insonorizado genera ansiedad, frustración y puede desincentivar su uso, cuando precisamente la Administración debe incentivarlo. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata del Informe Anual de 2021, 2022, p. 217.

172 Algo común a todos los sistemas penitenciarios, tal y como refieren VAN ZYL SMIT, D., y SNACKEN, S., cuando señalan que los regímenes penitenciarios para las mujeres con frecuencia se centran en representaciones ideologizadas de la feminidad y del ideal doméstico, lo que puede conducir a un aumento de la discriminación existente en el exterior. *Principios de Derecho y Política Penitenciaria Europea*, ob. cit., pp. 284 y 289.

equilibrado en el que se tendrán en cuenta las necesidades propias de su sexo» (regla 42).

También los desarrollados por el CPT, que señala que las mujeres «deberían disfrutar del acceso a suficientes actividades (trabajo, formación, educación, deporte, etc.) en las mismas condiciones que los hombres», lamentando que en cambio demasiado frecuentemente se encuentran con que a las internas se les ofrecen actividades que se han considerado por las administraciones penitenciarias como «apropiadas» para las mujeres, como cursos de costura o de artesanía, mientras que la formación en los hombres tiene un carácter dirigido a su futuro profesional. Considera el Comité que este enfoque es discriminatorio puesto que refuerza los estereotipos ya superados en cuanto al papel social de la mujer. Incluso, más allá, considera que, en determinadas circunstancias, la negativa al acceso igualitario de la mujer al régimen de actividades puede llevar a ser calificado como un trato degradante.<sup>173</sup>

Ya en concreto sobre España, el CPT tras su última visita a nuestro país, ha recomendado a las autoridades españolas que «desarrollen la oferta de actividades para las mujeres reclusas con el fin de ofrecerles un trabajo remunerado y programas de formación profesional que ayuden a su reinserción en la comunidad».<sup>174</sup>

El Informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* publicado por la SGIP en 2021 evidencia que la participación en programas de tratamiento y el acceso a actividades es uno de los elementos en los que se observa esa situación de desigualdad de la mujer.

Así, en cuanto a la participación en **programas de tratamiento**, el estudio arroja que el 25.8% de las mujeres participa en algún programa de tratamiento de los ofertados por la Administración penitenciaria. Eso quiere decir que no lo hacen casi 7 de cada 10. Curioso es que existe una menor participación en los centros de mujeres (un 20%) frente a los centros de hombres con módulos de mujeres (28.1%). Y entre las que participan, fundamentalmente lo hacen en los de deshabituación de drogas y en iniciativas propias de los módulos de respeto.<sup>175</sup>

Pero también esta situación se reproduce en la programación de actividades relacionadas con el ocio, que como el propio Informe realizado por la SGIP refiere, se trata de una actividad individual y colectiva muy importante como elemento de interacción social. El estudio concluye que 2 de cada 3 internas que respondieron a los cuestionarios consideraron que no existían suficientes actividades de ocio en su centro, sin que hubiera una diferencia importante entre las internas en centros de mujeres o en centros de hombres con módulos para mujeres. Y en cuanto a su contenido, el 67% consideraron que se trataba de actividades monótonas o muy monótonas —en mayor medida en los centros de mujeres— y el 64% que eran esporádicas o muy esporádicas —en mayor medida en los centros de hombres con módulos para mujeres—. Además, 6 de cada 10 consideraron que

---

173 En su reciente documento «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5, parágrafo 25.

174 Añadiendo que no debe negarse el acceso a las actividades a quienes estén en un módulo de régimen cerrado por el hecho de que no quieran participar en una actividad concreta. *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes*, CPT/Inf (2021) 27, parágrafo 128, p. 89. También lo subraya APDHA en su *Informe sobre la situación de las mujeres presas*: «el tratamiento de las mujeres presas debe ser, frente a la actualidad, en condiciones de igualdad a todos los recursos, actividades y talleres que haya en los centros penitenciarios. Las ofertas formativas y laborales no deben reforzar los roles de género y deben permitir realmente acceder al mercado laboral»; ob. cit., p. 44.

175 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, 2021, p. 28.

no eran para todas las personas y el mismo número que las actividades discriminaban por esta condición.<sup>176</sup>

También el Informe de la SGIP traslada una percepción negativa en cuanto a la consideración general de la realización de actividades deportivas en los centros, elemento fundamental para la salud pública y del desarrollo integral. El 64% de las mujeres consultadas en centros de mujeres consideraron que no eran suficientes y el 67.7% en el caso de las ubicadas en centros de hombres con módulos de mujeres. También les parecen monótonas a 7 de cada 10 mujeres y esporádicas o muy esporádicas —sobre todo en los llamados «centros mixtos», pues en los centros de mujeres la opinión mayoritaria es que son frecuentes.<sup>177</sup>

En la comparativa entre la participación de los hombres y las mujeres en los programas de tratamiento, el porcentaje se eleva al 80.5% frente al 57.9% de los hombres. En concreto, refiere el estudio los programas en los que hay internos e internas que están condenados por las mismas tipologías delictivas. Con datos correspondientes a marzo de 2020, las mujeres son mayoría en los Módulos de respeto (63.24% frente a 37.54%), PAIEM (atención integral a la enfermedad mental) (5.41% frente a 4.87%), Discapacidad intelectual (1.55% frente a 1.15%), TACA (Terapia asistida con animales) (1.04% frente a 0.71%), Extranjeros (0.47% a 0.14%), Tabaquismo (0.2% frente a 0.17%). En cambio, los hombres son más numerosos en las Unidades terapéuticas (6.26% frente a 3.83%), alcoholismo (2.97% frente a 2.82%), Régimen Cerrado (1.08% frente a 0.87%), Jóvenes (1.98% frente a 0.5%), preparación de permisos de salía (0.58% frente a 0.47%) y resolución dialogada de conflictos (0.46% frente a 0.13%).<sup>178</sup>

Como segundo grupo de actividades, el Informe sobre la situación de la mujer privada de libertad de la SGIP analiza las **educativas, formativas y laborales**, de las que refiere su importancia transformadora en aspectos como el mejor aprovechamiento del tiempo, la estructuración del mismo de manera productiva o las mayores posibilidades de adaptación social en su vuelta al mundo libre.<sup>179</sup>

En cuanto a las educativas, más de la mitad de las internas que contestaron a la encuesta acudía a la escuela habitualmente, siendo mayor la participación en los centros de hombres con módulos de mujeres (54.4%) que en los de mujeres (51.7%). Respecto a su nivel formativo, 6 de cada 10 no habían superado los estudios básicos; de ellas, un 10% no tenía estudios. El 67.4% de las mujeres que contestaron —aunque hubo un 13.7% que no lo hizo— manifestaron que habían tenido fácil ir a la escuela.

Refiere en este sentido el informe que el porcentaje de mujeres internas que están matriculadas en actividades educativas regladas es bastante superior al de los hombres:<sup>180</sup> el 55.5% frente al 35.6% de los hombres. En los distintos nive-

---

176 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, 2021, p. 24.

177 *Ibidem.*, pp. 26 y 27.

178 *Ibidem.*, pp. 29 y 30.

179 Precisamente por las características de la población reclusa femenina, donde en muchos casos la educación y la formación han tenido un papel secundario en su vida y se han tenido que enfrentar a numerosos problemas añadidos durante su infancia y con posterioridad, se ha señalado la necesidad de tener en cuenta estas circunstancias en la elaboración de las políticas educativas y complementarlas con otras acciones vinculadas con las esferas en las que la mujer suele encontrar mayores dificultades. NOVO CORTI, I., BARREIRO GEN, M., ESPADA FORMOSO, B.: «Mujeres reclusas y el papel de la educación». *Revista Educativa Hekademos*, 16, 2014, pp. 22 y 23.

180 En datos referidos a octubre de 2019.

les educativos se distribuyen entre un 32.7% en Enseñanzas Básicas (frente a un 19.9% de hombres), 14.5% en Enseñanza Secundaria (frente a un 9.9% de hombres), 3% en Enseñanza Superior (frente a un 2.6% de hombres) y 11.5% en otras enseñanzas: Idiomas, Aula Mentor, Formación profesional básica, preacceso UNED y otras (frente a un 6.2% de hombres).<sup>181</sup>

Y respecto a las actividades formativas, complementarias a la escuela, el Informe concluye que 1 de cada 4 mujeres que contestaron la encuesta afirmaron asistir a algún curso de formación, siendo cuatro puntos mayor la asistencia en los centros de mujeres que en los de hombres con módulos de mujeres. Preguntadas por si habían tenido fácil acceder a algún curso de formación, contestaron afirmativamente el 39.9% en el caso de mujeres en centros de mujeres y un 43.5% en los «mixtos». Su valoración no fue positiva. La mayoría entendieron que eran insuficientes —el 69.1% en los centros de mujeres y el 65% en los centros mixtos—, repetitivos —el 69.5% en los centros de mujeres y el 46.6% en los mixtos— y excluyentes —el 72.4% en los centros de mujeres frente al 49.7% en los mixtos—. En cambio la mayoría entendía que no se existía una atribución sexista de los cursos (el 53.6% en los centros de mujeres y el 78.4% en los mixtos).<sup>182</sup>

El tercer gran bloque de actividad es la referida al **ámbito laboral**. Así, se ha señalado que hay menos talleres productivos para las mujeres, que son más duros, menos cualificados, más rutinarios o que están peor pagados que en el caso de los hombres o enfocados al desempeño de labores tradicionalmente asignadas a las mujeres.<sup>183</sup> Lo mismo ocurre en los talleres formativos.

En el caso del estudio realizado por la SGIP, de las internas que respondieron al cuestionario, un tercio afirmaba trabajar en algún taller productivo (36.9% en los centros mixtos y 35.9% en los centros de mujeres). De ellas, dos de cada tres consideraron haber tenido acceso al taller, afirmando la mitad de las internas que tenían experiencia previa en el trabajo realizado y también formación previa en relación al mismo. En cuanto a la valoración de los mismos, en los centros mixtos el 55.7% consideraran que eran variados (53.5% en los centros de mujeres), pero mal retribuidos (70.3% en los centros de mujeres y 51.4% en los centros mixtos), típicos de chicas (58.6% en los centros de mujeres frente a 41.2% en el caso de los centros mixtos) siendo críticas también en relación a la inadecuación de la selección (así lo consideró el 76.5% en los centros de mujeres frente a un 55.3% en los mixtos). Plantea asimismo el Informe que en el perfil de su profesión, en el caso de las internas que contestaron sobre el mismo, se evidencia también un repertorio tradicional con una importante carga sexista que condiciona su panorama laboral: así, el 13.6% contestaron ama de casa; el 12.4% hostelería/camarera; el 5.3% peluquería/esteticien; el 4.2% limpieza/empleada de hogar; el 3.8% cocine-

181 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, 2021, pp. 33 a 35.

182 *Ibidem.*, pp. 36 y 37.

183 AGUILAR REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 45; APDHA: *Informe sobre la situación de las mujeres presas*, ob. cit., pp. 28 y 29. Igualmente, ACALE SÁNCHEZ, M.: «El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina», ob. cit., p. 21; IGAREDA GONZÁLEZ, N.: «Mujeres en prisión», ob. cit., pp. 97 y 98; VIEDMA ROJAS, A., FRUTOS BALIBREA, L.: «El trabajo en prisión: observando las desigualdades de género». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012, pp. 87 y ss; CERVELLO DONDERIS, V.: «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», ob. cit., p. 16; y GALLARDO GARCÍA, R.M.: «Tratamiento penitenciario: la necesaria orientación de género». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, p. 219.

ra/auxiliar de cocina; el 3.5% profesiones sanitarias/cuidadora; el 2.3% auxiliar administrativo; el 22.9% otras —y un 32.9% de no contestaciones.<sup>184</sup>

Precisamente para romper con esa brecha, la SGIP presta especial atención a esta dimensión en su Orden de Servicio 6/2021, en la que recoge los «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria».<sup>185</sup>

En primer lugar, se establece que no podrá limitarse el acceso de las internas a las prestaciones o actividades llevadas a cabo en el centro en el que estén ingresadas, subrayando que como principio general, ninguna actividad educativa, formativa, laboral, cultural, deportiva, recreativa o el desempeño de destinos en servicios auxiliares comunes del centro estará adscrita a un único sexo.

Ello se proyecta, en segundo lugar, sobre el uso de las dependencias e instalaciones comunes para ambos, debiendo preverse que puedan ser utilizadas por ambos colectivos ya para actividades conjuntas, ya para diferenciadas, pero sin que en caso alguno quepa limitación alguna de acceso por el hecho de ser mujer.

En tercer lugar, y en cuanto a su contenido, se señala que deberá facilitarse la ampliación de habilidades y destrezas que incrementen su competencia social y autonomía personal en todos los ámbitos (formativo, laboral, cultural). Se establece también que deberán promoverse acciones para romper los roles de género atribuidos tradicionalmente, promoviendo nuevos estilos de masculinidad y feminidad más libres e igualitarios, apelando a que la dirección del centro y los Equipos y Junta de Tratamiento, promuevan la puesta en marcha de iniciativas que busquen romper esa asignación a un sexo de determinadas actividades.<sup>186</sup>

Asimismo, deberá promoverse la participación de las mujeres en las actividades formativas y laborales en las que no tengan presencia o estén infrarrepresentadas, teniendo especialmente en cuenta aquellas que se encuentren en estas situaciones. Serán los Equipos Técnicos y las Juntas de tratamiento quienes tienen que actuar de forma proactiva para la consecución de este propósito.

En este sentido seguramente deba ser necesario reconsiderar el número mínimo de internas necesario para poder tener un cupo suficiente en la planificación y ejecución de estas actividades formativas y laborales para que ello no sea la razón de su no puesta en marcha al haber numéricamente una demanda inferior de ciertos cursos o actividades formativas en las mujeres que en los hombres.

Establece también la Orden de Servicio el principio de discriminación positiva para resolver los casos de incompatibilidad en la participación mixta en actividades por la tipología delictiva del hombre, optando por la acción positiva que

---

184 *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, 2021, pp. 37 a 42.

185 Recogiendo e incidiendo en las actuaciones que también en esta dirección quedaban formuladas en la parte final del *Informe sobre la situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, 2021, pp. 77 a 79. A esas barreras en el acceso a la formación y el tratamiento se refiere también el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2022, pp. 225 a 228.

186 Poniendo en práctica para ello, añade, actuaciones «palanca» dirigidas a hombres y mujeres que tengan como objetivo superar los roles tradicionalmente asignados a ellas, impulsando la corresponsabilidad familiar en actividades, tareas y horarios. Deben además programarse, e incentivar a la participación de mujeres y hombres, en talleres de sensibilización en igualdad de oportunidades y prevención de violencia de género, nuevas masculinidades, parentalidad positiva, corresponsabilidad, etc. Concluye subrayando en este sentido la necesidad de diseñar y programar intervenciones que rompan con los roles de género tradicionales para facilitar tanto el empoderamiento de la mujer privada de libertad como el desarrollo de nuevas masculinidades en el hombre.

priorice la participación de la mujer. En todo caso, y con el objeto de proteger la seguridad y bienestar de la mujer en esas actividades mixtas, refiere que, si bien la tipología delictiva no supondrá per se la exclusión masculina de la actividad, se exigirá la adopción de medidas concretas que garanticen la seguridad y bienestar de la mujer durante el desempeño de la misma.

En cuanto a los programas de tratamiento, la Orden de Servicios subraya la importancia de que se garantice el acceso de la mujer a los programas de tratamiento que necesite y que se lleven en el establecimiento en el que está ingresada. En este sentido, señala que debe considerarse a la población reclusa del centro de forma integral, sin limitación alguna por razón de género. Apela para ello a las direcciones de los centros para que adopten las medidas necesarias en la remoción de los obstáculos que pudieran estar evitando que ese acceso se produzca y a los Equipos Técnicos y Juntas de Tratamiento para que no establezcan distinciones por razón de género en la utilización de los recursos tratamentales que requiera el itinerario rehabilitador de la persona. También aquí se prevé que pueda valorarse la organización de actividades dentro del programa de tratamiento que puedan realizarse de forma conjunta,<sup>187</sup> con la adopción de medidas concretas para la garantía de seguridad y bienestar de la mujer durante su desarrollo. Por último, en cuanto al tratamiento, la Orden de Servicios refiere que se procurará la implementación del programa «Sermujer.es»<sup>188</sup> así como de todo tipo de iniciativas de prevención de la violencia de género.<sup>189</sup>

También la Administración catalana ha reparado en la necesidad de romper la brecha de género en este ámbito.

La Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres catalana recoge en su artículo 54, referido a la forma de implementar la perspectiva de género en el ámbito de la justicia, la necesidad de que la Generalitat vele porque los centros de ejecución penal faciliten el acceso a las actividades deportivas a mujeres y hombres en igualdad de condiciones y que tengan las mismas garantías y calidad en los servicios e infraestructuras que ellos.

Por último, y en cuanto a las mujeres transexuales, hay que señalar que la Instrucción 7/2006 de la SGIP, sobre «Integración penitenciaria de personas transexuales» recoge el derecho a la igualdad y no discriminación con el resto de personas encarceladas en el acceso a los servicios penitenciarios, a la formación profesional o al trabajo penitenciario. Asimismo, tienen derecho a un tratamiento penitenciario adecuado a su historial delictivo y penitenciario, con plena aceptación de su identidad psico-social de género.

---

187 Poniendo como ejemplo la realización previa de una intervención individual sobre el hombre tendente a procurar la posterior normalización conductual en la actividad conjunta.

188 En este sentido, tras detectar en algún centro en el que no se estaba desarrollando o había tenido que ser suspendido o no se realizaba de forma adecuada, recomienda el MNP que se desarrolle el programa de tratamiento Ser mujer en toda su dimensión, tal y como está diseñado en su número de sesiones, temáticas abordadas y evaluación, contando con un equipo multiprofesional sanitario, psicológico, social y jurídico y con los recursos comunitarios especializados en mujer, recogiendo además su pertinencia en el PIT de las internas. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, Informe Anual de 2021, 2022, p. 222

189 En este sentido, concluye que deberán desarrollarse acciones tendentes a prevenir y erradicar la violencia de género, promoviendo la realización de los programas específicos en violencia de género en penados de esta tipología y su seguimiento a lo largo de su condena (régimen cerrado, medio abierto y libertad condicional).

Y en la Guía de referentes de género de los centros penitenciarios de Cataluña elaborada en 2021, se les vincula en el fomento de la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la formación,<sup>190</sup> la educación<sup>191</sup> y el laboral.<sup>192</sup>

## 5. Salud y acceso a una asistencia sanitaria adecuada y en igualdad de condiciones

Otro ámbito donde puede aparecer la vulnerabilidad de la mujer es en el acceso a una asistencia sanitaria adecuada y en igualdad de condiciones a la que tienen las mujeres no privadas de libertad.

En nuestra regulación penitenciaria, el derecho a la asistencia sanitaria, concreción del derecho a la vida, integridad y salud (art. 3 LOGP y art. 4 RP), tiene un carácter integral —dirigido tanto a la prevención, como a la curación y a la rehabilitación (art. 207.1 RP)—, contempla consecuentemente la cobertura total de todas las prestaciones que deben ser garantizadas por la Administración peni-

---

190 En concreto, a través de medidas como analizar y estudiar las necesidades formativas en materia de género; transmitir a la dirección del centro y a los órganos encargados de la formación del personal de servicios penitenciarios la conveniencia de realizar talleres y cursos adecuados a las necesidades detectadas; proponer modelos alternativos de formación adecuados a las necesidades del centro o coordinar acciones formativas con entidades voluntarias y colaboradoras en materia de género que intervengan en el centro penitenciario; entre otras. *Guia de referents de gènere dels centres penitenciaris de Catalunya. La perspectiva de gènere en l'àmbit penitenciari*, 2021, pp. 31 y 32.

191 Con medidas como el trabajo coordinado con los profesionales de actividades de ocio, artísticas y de deporte para la incorporación de la perspectiva de género y garantizar el acceso a estas actividades en condiciones de igualdad; la promoción de la práctica de la actividad física deportiva en el tiempo libre; el fomento de las actividades deportivas mixtas en los centros con unidades de mujeres; la colaboración con la biblioteca del centro para incluir material audiovisual y oferta bibliográfica con perspectiva de género y promover su uso; o la propuesta de salidas programadas con actividades vinculadas al género; *Ibidem*, p. 32.

192 Mediante la detección, análisis y corrección de los estereotipos de género vinculados a determinados puestos de trabajo; el conocimiento de la oferta en talleres productivos y formativos y la promoción del tratamiento de datos estadísticos segregados por sexo en relación con la accesibilidad a talleres productivos y formativos; velando por que la oferta formativa en el ámbito laboral del centro penitenciario no perpetúe discriminaciones por razón de género ni fomento estereotipos; promoviendo que los itinerarios de inserción laboral tengan en cuenta la igualdad de género y que se pueda acceder sin discriminaciones; promoviendo acciones positivas dentro de la normativa laboral de los centros para facilitar el acceso a los itinerarios de inserción laboral y a los talleres productivos y formativos y la promoción de las mujeres; la detección, recogida y deriva al órgano competente, a petición de la persona interesada, por posibles agravios laborales por razón de género; y en caso de detección de alguna situación de acoso sexual en el ámbito laboral, la actuación de acuerdo con el Protocolo para la prevención, detección, actuación y resolución de situaciones de acoso sexual por razón de sexo, orientación sexual y/o identidad sexual en la Administración de la Generalitat de Cataluña; *Ibidem*, pp. 32 y 33.



tenciaria por medios propios o ajenos concertados (art. 208.2 RP) e implica una cobertura sanitaria universal, esto es, debe prestarse de forma «equivalente a la dispensada al conjunto de la población» (art. 208.1 RP).

Si ya la población penitenciaria es un colectivo vulnerable desde el punto de vista de la salud, cada vez más envejecido y con una incidencia muy relevante de la enfermedad, la drogadicción y los trastornos mentales, en el caso de las mujeres destaca como ya se indicó la prevalencia de la toxicomanía y la enfermedad mental. Pero además muchas de ellas han sido víctimas de violencia de género, abusos y agresiones sexuales y otros tipos de violencia. Y, junto a ello, en materia de acceso a la salud y a la higiene tienen tanto como mujeres como, en su caso, como madres, necesidades específicas.

Por todo ello, la asistencia sanitaria e higiénica de las mujeres privadas de libertad cobra una especial relevancia. En este sentido, las RPE han incorporado en su versión de 2020 la previsión específica de que se tomen medidas especiales para asegurar las necesidades sanitarias de las mujeres (regla 19).

En primer lugar, los estándares penitenciarios existentes en la materia subrayan la necesidad de que haya una equivalencia de trato en el acceso a la asistencia sanitaria de las mujeres privadas de libertad respecto a la que las mujeres obtienen en el exterior.<sup>193</sup>

En el caso español, nuestro sistema ha pasado por **varios modelos de gestión de la sanidad penitenciaria**.<sup>194</sup> El primero, fue un modelo sanitario propio, independiente y autónomo e integrado en la Administración penitenciaria con el objeto de atender con carácter integral a las necesidades de los internos/as contemplado en la LOGP y RP de 1981. El segundo, acogido por el RP de 1996, fue un modelo mixto donde la prestación de la asistencia primaria se mantenía por la Administración penitenciaria en las enfermerías de las prisiones, derivando la asistencia especializada al entonces Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, precisamente con el fin de garantizar la universalidad de la prestación sanitaria, en las mismas condiciones que las que tienen las personas no privadas de libertad, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud ordenó la transferencia a las CCAA de los servicios sanitarios dependientes de IIPP para su integración en los servicios autonómicos de salud, con el objetivo de conseguir tal integración antes del 1 de diciembre de 2004. Sin embargo, casi dos décadas después, la mayoría de las CCAA han desoído esta obligación, pues sólo Cataluña, el País Vasco y Navarra han asumido tal competencia. Son muchas las consecuencias de esta inadmisibile desidia institucional que parece responder no sólo a la invisibilidad de este colectivo, sino también al elevado coste que debe ser asumido por las CCAA.<sup>195</sup> Pero uno muy acuciante y

---

193 VAN ZYL SMIT, D., SNACKEN, S.: *Principios de Derecho y Política Penitenciaria Europea*, ob. cit., p. 243. Las Reglas de Bangkok han incorporado expresamente este principio en su regla 10: «Se brindarán a las reclusas servicios de atención de salud orientados expresamente a la mujer y como mínimo equivalentes a los que se prestan en la comunidad».

194 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «La gestión de la sanidad penitenciaria: un reto inmediato del sistema español». *Salud mental y privación de libertad. Aspectos jurídicos e intervención*. Mata y Martín, R.M. (dir). Bosch Editor, 2021, pp. 166 y ss.

195 Pues repercute tanto en la atención primaria como en la especializada e incluso en otros aspectos propios de la atención integral a la salud que prevé la normativa pues la actuación o supervisión del médico está presente en ámbitos como el diseño de la alimentación, el seguimiento de aspectos médicos de diferentes programas de intervención, el control de actuaciones como la sanción de aislamiento en celda o el uso de sujeciones mecánicas, por ejemplo.

de gran gravedad puesto que repercute en la calidad asistencial de los internos/as y, con ello, en su derecho a la salud, es la falta de suficiente personal médico.

La falta de atractivo que presentan estas plazas, debido a la menor percepción económica, la ausencia de incentivos y reconocimientos laborales y salariales específicos, unida a la complejidad a nivel sanitario que tiene la población penitenciaria ha llevado a que haya un auténtico problema para cubrir las plazas de médicos que se requieren en los establecimientos penitenciarios ubicados en las CCAA que no han asumido esta competencia. Consciente de la gravedad de la situación, la SGIP ha redoblado el trabajo con éstas para intentar lograr la asunción de la transferencia de la sanidad penitenciaria. También es una preocupación recurrente del CPT, que en su último informe sobre España recomienda a las autoridades españolas que procedan inmediatamente a la preparación del traspaso de la asistencia sanitaria de las prisiones al servicio nacional de salud, como prevé la Ley 16/2003<sup>196</sup>. En el mismo sentido, el Defensor del Pueblo español refiere en sus Informes Anuales el problema de la insuficiencia de médicos y demás personal penitenciario en el ámbito penitenciario y su impacto en la atención a la salud de una población especialmente vulnerable con diversas dolencias, particularmente de tipo psiquiátrico, instando igualmente a que se adopten soluciones adecuadas.<sup>197</sup>

Además, el principio de igualdad en la asistencia requiere que sea facilitada por médicos/as y enfermero/as con formación específica en temas de salud femenina, incluyendo la ginecología, en la articulación de medidas preventivas como la exploración mamaria o el cáncer de útero o en el igual acceso a las medidas previstas en el exterior sobre la salud reproductiva, como el acceso a la píldora del día después o al aborto.<sup>198</sup> Como garantía, las Reglas de Bangkok refieren que, si una reclusa pide ser examinada por una médica o enfermera, deberá accederse a tal petición en la medida de lo posible, salvo en las situaciones que requieran una intervención médica urgente. Y si pese a ello, es realizado por un médico, debe estar presente un miembro del personal penitenciario femenino (regla 10). También como garantía de la intimidad, estas reglas establecen que durante el reconocimiento esté presente únicamente personal médico salvo que el médico, por razones extraordinarias, pida la presencia de un miembro del personal penitenciario por razones de seguridad o si así lo solicita la propia interna. Ahora bien, si durante el reconocimiento médico se requiere la presencia de personal penitenciario no médico, ese personal debe ser femenino, debiéndose realizar además de tal manera que se proteja su intimidad y dignidad y se mantenga la confidencialidad (regla 11).

En este sentido, APDHA ha denunciado en su *Informe sobre la situación de las mujeres presas* que en ocasiones las custodias policiales en revisiones médicas, especialmente en las ginecológicas, se realizan por policías hombres, con

---

196 *Informe al Gobierno Español sobre la visita a España realizada por el CPT, del 14 al 28 de septiembre de 2020*, CPT/inf (2021) 27, parágrafo 86.

197 En concreto, en su último Informe anual de 2021 el Defensor del Pueblo plantea que las políticas pueden incidir o bien en mejorar los presupuestos para abordar la situación actual sin cambios a corto plazo en el marco competencial, en un régimen de cooperación entre instituciones, o bien que las Comunidades Autónomas asuman definitivamente las competencias de sanidad penitenciaria, hace tantos años previstas; p. 85.

198 Así lo establece en sus estándares sobre «Mujeres privadas de libertad» el CPT. 10º Informe General, CPT/Inf (2000), 13.

su presencia incluso en el interior de la consulta y con frecuencia sin quitarles las esposas.<sup>199</sup>

En todo caso, estas necesidades especiales que en materia de salud tienen las mujeres deben ser detectadas desde el inicio. De ahí que los estándares remarquen la importancia del reconocimiento médico en el ingreso, de tal manera que se concrete en un examen exhaustivo tanto para determinar las necesidades básicas de atención de salud como para averiguar la presencia de enfermedades de transmisión sexual o de transmisión sanguínea y, en función de sus factores de riesgo, la prueba del VIH, las necesidades de atención de salud mental (incluidos el trastorno postraumático del estrés y el riesgo de suicidio o de lesiones autoinfligidas), el historial de salud reproductiva de la reclusa (incluidos un posible embarazo en curso y los embarazos anteriores y partos), la presencia de problemas de toxicomanía o de haber sido víctima de abuso sexual u otras formas de violencia antes del ingreso.<sup>200</sup> También las RPE señalan que deberá prestarse una especial atención a las necesidades de las detenidas que hayan sufrido abuso físico, mental y sexual (reglas 34.2 en relación a la regla 25.4).

Como ya se señaló, precisamente en su informe sobre España el CPT ha recomendado el desarrollo de estos procedimientos de ingreso en todos los centros que albergan reclusas para detectar las necesidades específicas de género —incluyendo detección de abusos sexuales u otras formas de violencia de género— y garantizar que dicha información sea tenida en cuenta en la elaboración de un plan de atención.<sup>201</sup>

Por esa prevalencia de determinados problemas de salud en las mujeres, deben estar a su disposición **tratamientos adecuados y enfocados con una perspectiva de género**. En esta dirección, la reciente Orden de Servicio 6/2021 de la SGIP relativa a los «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria», subraya que deberá prestarse específica atención a las necesidades de las mujeres que se encuentren en situación de **especial vulnerabilidad** (entre las que cita a las mujeres con adicciones, enfermedad mental, discapacidad o víctimas de violencia) y que los servicios sanitarios deberán establecer protocolos sanitarios que atiendan a las diferentes necesidades de las mujeres elaborando, en colaboración con los Equipos Técnicos, programas de prevención y educación que aborden sus específicos patrones de salud.

Así, dada la prevalencia que se ha detectado de la enfermedad mental y de trastornos de personalidad y comportamiento,<sup>202</sup> deben estar a disposición de las reclusas programas amplios de atención de salud y rehabilitación individualizados, con atención a las cuestiones de género y al tratamiento de posibles traumas, para su desarrollo ya en prisión o en un entorno no carcelario.<sup>203</sup> En este sentido, el MNP ha recomendado la necesidad de garantizar la accesibilidad de las inter-

---

199 APDHA: *Informe sobre la situación de las mujeres presas. Tratamiento y derechos de las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios de España y Andalucía*, 2020, p. 45.

200 Regla 6 de las Reglas de Bangkok.

201 *Informe al Gobierno Español sobre la visita a España realizada por el CPT, del 14 al 28 de septiembre de 2020*, CPT/inf (2021) 27, parágrafo 125.

202 Como refiere el CPT en su documento «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

203 Regla 12 de las Reglas de Bangkok. Señalan, asimismo, la necesidad de sensibilización del personal penitenciario sobre los momentos de especial angustia para las mujeres con el fin de que puedan reaccionar correctamente y prestar el correspondiente apoyo requerido (regla 13).

nas a la atención psiquiátrica y psicológica que tengan en consideración las cuestiones de género.<sup>204</sup>

También relacionado con la política de atención a la salud mental, deben articularse estrategias y programas para prevenir el **suicidio** y las lesiones autoinfligidas entre las reclusas, así como para prestarles el apoyo adecuado, especializado y centrado en las necesidades de las mujeres en situación de riesgo.<sup>205</sup>

En el caso español, La Instrucción 5/2014 de la SGIP que recoge el «Programa Marco de Prevención de Suicidios», no particulariza en el sexo ni como factor para identificar las posibles situaciones especiales de riesgo (entre las que señala los períodos con menor presencia de profesionales; la aplicación de limitaciones regimentales; las situaciones de aislamiento; las situaciones familiares o afectivas graves; la repercusión mediática del ingreso, delito, condena u vicisitudes penitenciarias; la modificación de la situación de cumplimiento; la próxima excarcelación; la enfermedad mental; el abuso crónico de sustancias; la tipología delictiva; los momentos de descenso de actividades; y los intentos previos de suicidio o conductas autolesivas) ni tampoco para adecuar las medidas en las que se concreta la inclusión en el programa. Pero esta situación trata de ser revertida por la SGIP que, en su Orden de Servicios 6/2021, sobre «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria», establece que el programa de prevención de suicidios debe recoger de forma específica y singular aquellos aspectos especialmente prevalentes de las mujeres en prisión.

Y en cuanto a las autolesiones, el CPT ha recomendado a las autoridades españolas que adopten una política de prevención y reducción de las **autolesiones** de las reclusas y que la establezcan en todos los establecimientos, procurando que reciban el apoyo necesario por parte del personal y que sean siempre tratadas desde un punto de vista terapéutico, y no punitivo a través de una sanción.<sup>206</sup>

---

204 Y ello porque tras sus visitas a algunos centros donde estaban mujeres privadas de libertad se detectó que la atención psicológica era percibida por gran parte de las internas como escasa y poco útil o incluso en alguno que no se tenía acceso al Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales (PAIEM). Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2020 p. 219.

205 Regla 16 de las Reglas Bangkok. También el CPT ha señalado que cuando las mujeres con trastornos de personalidad y comportamiento o con un historial de autolesiones, abusos o abandono no pueden ser trasladadas a un hospital psiquiátrico, debe adoptarse un enfoque multifacético, en el que participen psicólogos clínicos en el diseño de programas individuales que incluyan apoyo psicosocial, asesoramiento o tratamiento. La ausencia de los mismos, advierte el Comité, puede provocar un incremento de los incidentes de autolesión y el uso excesivo de medidas de segregación prolongadas en el tiempo.

206 Señala el Comité que en su visita al Centro Penitenciario de Mujeres de Ávila la dirección reconocía que los cortes y otras formas de autolesión eran frecuentes entre las reclusas y, por tanto, los actos de autolesión no se castigaban como sanción disciplinaria, pero que en el Centro Penitenciario Madrid VII y otros centros penitenciarios que acogen mujeres, parecía que muchos funcionarios consideraban que la alta prevalencia de autolesiones de las internas era un mero intento de llamar la atención y que consideraban que debían tratarse con severidad para evitar que se produjeran en el futuro. Ante esto, el CPT insiste en que estos actos de autolesión, e incluso los intentos de suicidio, reflejan muy a menudo dificultades psicológicas o psiquiátricas y urge a las autoridades penitenciarias a articular una política de prevención y reducción de las mismas que, en primer lugar, identifique a las personas en riesgo empezando por el ingreso para su posterior gestión. Esa política debe ser complementada, insiste el CPT, con un examen de género en el momento del ingreso y servir de base para el establecimiento de planes de atención individuales que, a su vez, proporcionen a las mujeres el apoyo, la atención sanitaria y el asesoramiento adecuados. *Informe al Gobierno*

Pero además otro problema que se ha señalado es que, ante la falta de médicos suficientes, en este caso psiquiatras, se recurre a la **sobremedicación** como respuesta en lugar de ofrecer un tratamiento terapéutico adecuado.<sup>207</sup> En este sentido también el MNP ha señalado que en sus visitas ha constatado evidencias de alto consumo de medicamentos identificables como adicciones invisibilizadas por tratarse de medicamentos prescritos.<sup>208</sup>

Por otro lado, y ante la prevalencia del consumo de drogas, se prevé también la necesidad de facilitar programas de tratamiento especializado que tengan en cuenta aspectos como su posible condición de víctima, sus necesidades especiales como mujeres embarazadas o con niños o sus tradiciones culturales. Asimismo, en la respuesta ante el SIDA, los estándares señalan que los programas deben orientarse a las necesidades propias de las mujeres, incluyendo la prevención de la transmisión a los hijos, alentando para ello la elaboración de iniciativas sobre prevención, tratamiento y atención al VIH.<sup>209</sup>

En España, el MNP ha recomendado a la Administración abordar el tratamiento especializado del uso indebido de drogas y deshabituación de las mujeres presas desde un enfoque integral, teniendo en cuenta variables como su posible victimización anterior, las necesidades especiales presentan las mujeres embarazadas o con niños/as en el centro o la diversidad de sus tradiciones culturales.<sup>210</sup> Señala el Mecanismo que en las entrevistas realizadas con las internas se ha constatado como un número muy importante de ellas manifiestan que la comisión del delito por el que están privadas de libertad estaba asociado al consumo de drogas ilegales,<sup>211</sup> vinculado directamente a la reincidencia y persistente du-

---

*Español sobre la visita a España realizada por el CPT, del 14 al 28 de septiembre de 2020, CPT/inf (2021) 27; párrafo 134.*

207 APDHA: *Informe sobre la situación de las mujeres presas*, ob. cit., p. 45. También lo refiere AGUILERA REIJA, M. señalando como factores causantes la falta de personal y el uso de la medicación como mecanismo de control de la población reclusa por la forma que tienen las mujeres de responder al encarcelamiento o por los estereotipos de género (según las cuales las mujeres son, por naturaleza, más propensas a enfermedades mentales, más histéricas, más sensibles, más depresivas,...). «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 41.

208 Recomendando, en consecuencia, que se aborde desde el programa de tratamiento de adicciones el alto consumo de medicamentos, generando alternativas terapéuticas —como el manejo de la ansiedad, los hábitos de sueño, una mayor actividad física y laboral— al consumo de medicamentos. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2022, p. 224.

209 Reglas 14 y 15 de las Reglas de Bangkok. «Mujeres en prisión», CPT/Inf (2018) 5.

210 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2022, p. 225. En este sentido, AGUILERA REIJA, M., llama la atención sobre la existencia de numerosos estudios que manifiestan que existen diferencias muy significativas en el consumo de drogas por parte de los hombres y de las mujeres y que alertan de la necesidad de impulsar programas de atención a la drogodependencia específicamente para mujeres, pues cuestiones como el tipo de droga consumida, el ciclo vital, las motivaciones, la estigmatización o la respuesta familiar difieren según el género. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 44.

211 Crítico es además el Mecanismo con que no se pueda obtener el porcentaje de mujeres gitanas con adicciones a través de los datos de su historia de salud al no incorporarse la variable de minoría gitana en esa recogida de datos, señalando que, por las entrevistas realizadas, se constató que hay incidencia en esta problemática en el colectivo de mujeres gitanas en prisión y que su reconocimiento facilitaría tener en con-

rante el cumplimiento de la condena y, en consecuencia, fuente de conflictos internos en la convivencia. Problemático es que, como refiere el Mecanismo, en sus visitas ha encontrado que varios centros carecen de módulos terapéuticos para las mujeres, el desarrollo de programas específicos de abordaje de las adicciones si están desarrollados por entidades externas, están desconectados de los profesionales de salud y psicosanitarios del centro por lo que resultan insuficientes y reciben valoraciones negativas por parte de las internas, que las internas de los módulos de madres no tienen acceso al programa de adicciones o que no hay establecida una coordinación directa con los servicios comunitarios de adicciones para facilitar el paso a tercer grado ni la continuidad de programas, tanto de mujeres que ingresan como de mujeres que progresan o salen en libertad. Como segunda Recomendación, el MNP señala la necesidad de realizar un programa de tratamiento en drogodependencia y deshabituación para mujeres con perspectiva de género que garantice la igualdad de oportunidades de tratamiento y reinserción durante el cumplimiento de las penas privativas de libertad gestionadas por la Administración.<sup>212</sup>

Además, debe garantizarse que las mujeres que empezaron un tratamiento antes de ser privadas de libertad puedan continuarlo tras su encarcelamiento, asegurando que tengan acceso a la medicación especial que requieran.<sup>213</sup>

Una atención especial se ha referido que deben tener las **actividades de promoción de la salud** ante los problemas detectados como prevalentes en las mujeres, a través del diseño de programas específicos de promoción de la salud y vida saludable como vida activa y ejercicio físico para la prevención de la obesidad y el sobrepeso o un programa de alimentación saludable, de deshabituación tabáquica, de manejo de ansiedad, de hábitos de sueño, de promoción de una vida libre de violencias o de información sobre derechos sexuales y reproductivas.<sup>214</sup>

También se ha referido la necesidad de evaluar las limitaciones funcionales derivadas de déficits sensoriales y la pérdida de capacidades asociadas a la edad, pues hay un envejecimiento progresivo de esta población, así como la necesidad de adaptar a ello las actividades ocupacionales y los destinos.<sup>215</sup>

---

sideración las claves culturales en los programas de intervención de adicciones. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, p. 225.

212 Puesto que los programas de drogodependencias y deshabituación para las internas han de contar con la necesaria adaptación a las diferencias y peculiaridades que supone el género y, con ello, garantizar igualdad de trato y disfrute efectivo de sus derechos en el acceso a programas de deshabituación eficaces. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, p. 226.

213 CPT: «Mujeres privadas de libertad». 10º Informe General, CPT/Inf (2000), 13.

214 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, pp. 223 y 224. Advierte en este sentido DEL VAL CID, C. que las mujeres jóvenes en situación de exclusión social son más vulnerables a los riesgos de contraer enfermedades de transmisión sexual o de tener embarazos no deseados en prisión. «Encierro y derecho a la salud». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012, p. 125.

215 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, pp. 222 y 223. Concreta el Mecanismo en la necesidad de evaluación de déficits sensoriales que pueden mermar de forma severa las capacidades y la autonomía de las mujeres como la hipoacusia así como la necesidad de articular

Necesidades específicas pueden requerir también en la **atención a la salud las mujeres transexuales ingresadas en prisión**. Por ello la Instrucción 7/2006 de la SGIP, sobre «Integración penitenciaria de personas transexuales», recoge como uno de los derechos de las personas transexuales en prisión el «acceso a los servicios especializados de salud para el proceso de transexualización, en las condiciones establecidas para la ciudadanía por el servicio público de salud correspondiente». Igualmente se garantiza su derecho a recibir tratamiento endocrinológico prescrito por los servicios de salud, bajo supervisión médica.

Asimismo, junto a los tratamientos señalados, tienen que articularse **programas de atención preventiva**, en aspectos como las enfermedades de transmisión sexual y sanguínea o de los programas de salud propios de la mujer, como los exámenes de detección de cáncer de mama u otros tipos de cáncer que les afectan.<sup>216</sup>

Una situación especial es el tiempo de **embarazo, parto y posparto**.<sup>217</sup> La atención al embarazo y parto requiere, por un lado, que haya instalaciones y servicios especiales para el cuidado a la mujer durante este tiempo.<sup>218</sup> En segundo lugar, y relacionado con el derecho a la dignidad y a la intimidad personal y familiar, los estándares penitenciarios europeos han ido incorporando la previsión de que se tomarán siempre medidas para que las reclusas den a luz fuera de la prisión.<sup>219</sup> En tercer lugar, la atención prenatal debe alcanzar tanto al cuidado y

---

respuesta a problemas de salud que requieren el aporte económico individual porque no cuentan con cobertura pública (como las prótesis y oclusiones dentales, lentes para problemas de visión, prótesis auditivas,...).

216 Reglas 17 y 18 de las Reglas de Bangkok.

217 Ya la Recomendación r (98) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los aspectos éticos y organizativos de la asistencia sanitaria en prisión refería que, cuando fuera apropiado, se debían proporcionar servicios específicos a las reclusas. Y, en el caso de las mujeres embarazadas, debían ser controladas médicamente y posibilitarles dar a luz en el servicio hospitalario externo más adecuado a su estado.

218 Así, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los reclusos (reglas Mandela) prevé que en los establecimientos para mujeres haya instalaciones especiales para el cuidado y tratamiento de las reclusas durante su embarazo (regla 28). En el seno del Consejo de Europa, recientemente la Recomendación (2018) 5 del Comité de Ministros sobre niños con padres privados de libertad, además de señalar la necesidad de proporcionar a las madres encarceladas una atención sanitaria prenatal y posnatal, añade que deberá respetarse, en la medida de lo posible, la diversidad cultural; parágrafo 34. En el caso español, es el art. 38.1 LOGP el que prevé que en los establecimientos o departamentos para mujeres exista una dependencia dotada del material de obstetricia necesario para el tratamiento de las internas embarazadas y de las que acaben de dar a luz y se encuentren convalecientes, así como para atender aquellos partos cuya urgencia no permita que se realicen en hospitales civiles.

219 Y, de nacer el niño en prisión, las autoridades deben proporcionar todo el apoyo y facilidades necesarias, incluido el alojamiento especial (regla 35 RPE). También las Reglas Mandela prevén que, en la medida de lo posible, se procure que el parto tenga lugar en un hospital civil (regla 28). Recientemente así lo recoge también la Recomendación (2018) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre niños con padres privados de libertad. El CPT advierte que en sus visitas a lugares de privación de libertad en Europa ha encontrado casos de mujeres embarazadas encadenadas o retenidas a las camas o muebles durante exámenes ginecológicos y/o en el parto, lo que puede ser calificado como trato inhumano o degradante. «Mujeres privadas de libertad». 10º Informe General, CPT/Inf (2000), 13.

seguimiento médico del embarazo como a las necesidades dietéticas específicas de las mujeres embarazadas.<sup>220</sup>

En cuanto a la higiene, las Reglas de Bangkok precisan que los recintos destinados al alojamiento de las reclusas tienen que contar con instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluyendo toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación (regla 5).<sup>221</sup> Así lo establece nuestra regulación, cuando el art. 38.4 LOGP prevé que en los establecimientos de mujeres se facilitará a las internas los artículos necesarios de uso normal para la higiene íntima.<sup>222</sup>

En este sentido, el MNP ha recomendado la necesidad de valorar la inclusión de productos de cuidado personal y alimentación saludable para la venta en los economatos.<sup>223</sup>

---

220 A ello se refiere el CPT en sus estándares sobre «Mujeres privadas de libertad». 10º Informe General, CPT/Inf (2000), 1310º Informe General, CPT/Inf (2000), 13.

221 También el CPT en sus estándares sobre «Mujeres privadas de libertad» ha incidido en las diferencias que en este ámbito se dan respecto a los hombres y en la necesidad por ello de que sean tratadas de forma adecuada, garantizando el acceso directo a sanitarios y aseos, la colocación de papeleras higiénicas y el suministro de productos higiénicos como compresas y tampones, afirmando que la falta de suministro de todas estas necesidades básicas puede calificarse como trato degradante. 10º Informe General, CPT/Inf (2000), 13.

222 Asimismo, su art. 21 prevé que los internos dispongan, en circunstancias normales, de agua potable a todas las horas.

223 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informe Anual de 2021, 2022, p. 227. En concreto, el MNP señala que entre los productos que reclaman las presas para su higiene y cuidado personal se encuentran el gel, crema hidratante, la laca de uñas y la acetona. Las mujeres subsaharianas demandan, además, productos específicos para su piel y pelo. Y las madres añaden productos específicos para sus bebés. También alude a la necesidad de la entrega de productos de higiene íntima femenina en cantidad suficiente para atender las necesidades de las internas.



## 6. Respuesta sancionadora, maltrato, registros personales y trato adecuado

El principio fundamental sobre el que deben construirse los distintos sistemas penitenciarios es el de la dignidad. Recogido por todos convenios internacionales de derechos humanos,<sup>224</sup> también los estándares penitenciarios establecen la prohibición del sometimiento a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.<sup>225</sup>

El maltrato puede producirse a través de **abusos, insultos o agresiones**. La última revisión de las RPE ha incorporado en su regla 34 la llamada a la realización de un esfuerzo especial para proteger a las reclusas de los abusos físicos, mentales o sexuales.<sup>226</sup> De hecho, en los últimos estándares sobre mujer en prisión elaborados por el CPT se refiere que el Comité ha tenido que recomendar a menudo que la dirección de las prisiones transmita al personal penitenciario el claro mensaje de que los malos tratos físicos, el uso excesivo de la fuerza y el abuso verbal, así como otras formas de comportamiento irrespetuoso o provocador, no son aceptables y deben ser tratados con severidad. Además insta a los directores de los centros a que se muestren vigilantes e investiguen cualquier queja recibida de las reclusas, estén presentes de manera cotidiana en los lugares en los que se encuentran privadas de libertad y tengan un contacto directo con ellas.<sup>227</sup>

Esas mismas recomendaciones se han formulado directamente a las autoridades penitenciarias españolas. En sus dos últimos informes, tras sus visitas a centros penitenciarios en los que se encontraban privadas de libertad mujeres tanto en el ámbito AGE como en Cataluña, el Comité refiere que la inmensa mayoría de las reclusas entrevistadas manifestaron haber recibido un trato correcto por parte del personal penitenciario. Pero también recoge en ambos informes que recibieron algunas denuncias por malos tratos y abusos verbales. Por ello, el CPT, en su Informe de 2021 tras su última visita a España y, en concreto, en referencia a los centros en los que se ubicaban mujeres (Ávila y Madrid VII), ha recomendado a las autoridades españolas que reiteren al personal penitenciario el claro mensaje de que los malos tratos físicos, el uso excesivo de la fuerza y los abusos

---

224 Así el art. 4 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948, el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1946 o el art. 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

225 Así la Regla 1 de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Mandela). En el entorno del Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes de 1987 se constituye para crear un Comité que, por medio de visitas, refuerce de forma preventiva la protección de las personas privadas de libertad frente a la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes (el CPT).

226 Dándoles acceso a los servicios especializados, al recurso a las autoridades judiciales, asistencia jurídica y apoyo y asesoramiento psicológico y médico adecuados. Y las Reglas de Bangkok refieren que se procurará establecer servicios apropiados para las reclusas con necesidades de apoyo psicológico, especialmente para las que hayan sido víctimas de maltrato físico, psicológico o sexual (regla 42.4).

227 Añadiendo que es necesario estar muy atento a los comportamientos inadecuados y a las relaciones sexuales entre el personal en prisión, debiendo ser tomada muy en serio cualquier tipo de denuncia en este sentido. «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5.

verbales contra los reclusos no son aceptables y serán tratados en consecuencia.<sup>228</sup> La misma recomendación la hizo tras su visita ad hoc llevada a cabo a Cataluña en 2018,<sup>229</sup> incidiendo en la necesidad de adopción de medidas adecuadas para mejorar las habilidades del personal penitenciario en el manejo de situaciones de alto riesgo sin usar fuerza innecesaria.<sup>230</sup>

En las entrevistas para la realización del Informe sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* de la SGIP se consultó sobre la relación que tenían las internas con el personal penitenciario. Casi 8 de cada 10 internas consideraron buena o muy buena su relación con los miembros del equipo de tratamiento —con mejor valoración en los centros mixtos que en los de mujeres—. Con el personal de vigilancia, 9 de cada 10 internas entendía que la relación era buena —también con mejor valoración en los centros mixtos—. En cambio, la peor valoración fue la del personal del servicio médico, contestando más de un tercio de las internas que su relación podía considerarse mala o muy mala.<sup>231</sup>

La segunda situación dentro de la prisión que puede generar un riesgo de maltrato es la relativa al **uso de la fuerza**. Además de las garantías y salvaguardias establecidas para su uso por parte de los estándares internacionales, éstos suelen recoger previsiones específicas relativas al no uso de la coerción física o al uso de sanciones disciplinarias consistentes en el aislamiento en casos de mujeres embarazadas, durante el parto o durante el período de lactancia.<sup>232</sup>

---

228 *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes*, CPT/Inf (2021) 27, parágrafo 122, p. 85. También APDHA en su Informe sobre la mujer insta a que haya una mayor vigilancia de los malos tratos a las presas ante las denuncias de comentarios y agresiones verbales sexistas por parte del personal funcionario, cuando no acoso y abuso de superioridad y obtención de favores sexuales a cambio de beneficios penitenciarios, subrayando que se trata de actuaciones más silenciadas e invisibilizadas que las sufridas por los hombres, siendo más difícil la denuncia. *Informe sobre la situación de las mujeres presas*, p. 45.

229 *Informe para el Gobierno español sobre la visita llevada a cabo en España por el CPT del 6 al 13 de septiembre de 2018*, CPT/Inf (2020) 5, parágrafos 89 y 90.

230 En particular, la capacitación para evitar crisis y para reducir la tensión y en el uso de métodos seguros de prevención, control y moderación; *ibidem*, parágrafo 90.

231 *Informe sobre la situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, ob. cit., pp. 47 a 49.

232 Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) prohíben la imposición de sanciones de aislamiento y medidas similares con mujeres y niños (regla 45). Y las Reglas de Bangkok establecen que no se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en período de lactancia (regla 22); que las sanciones disciplinarias para las reclusas no comprenderán la prohibición del contacto con sus familiares, especialmente con los niños (regla 23); y que no se utilizarán medios de coerción en el caso de las mujeres que estén por dar a luz ni durante el parto ni en el período inmediatamente posterior (regla 24). Y en el contexto europeo, las RPE señalan que la reclusión en régimen de aislamiento —el confinamiento de un preso durante más de 22 horas al día sin un contacto humano significativo— nunca se impondrá a los niños, a las mujeres embarazadas, las madres lactantes o los progenitores con niños pequeños en prisión» (regla 60.6 a). Asimismo, la regla 68.7 prohíbe la utilización de instrumentos de coerción, bajo ningún caso, en las mujeres durante el parto o inmediatamente después del mismo. También la Recomendación CM/Rec (2012) 5 del Comité de Ministros sobre el Código ético europeo para el personal penitenciario refiere que el personal penitenciario nunca utilizará los medios coercitivos con las mujeres durante el parto, después del nacimiento e inmediatamente después del mismo. Y más recientemente lo recoge también la Recomendación (2018) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre niños con padres privados de libertad.

En el uso de las medidas de seguridad y medios coercitivos,<sup>233</sup> el MNP informa que, en su visita al CP Antoni Asunción Hernández en 2018, dentro del Proyecto piloto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual, el equipo directivo les refirió que las mujeres en los incidentes que protagonizan no suelen portar armas, la virulencia de sus agresiones es mucho menor que en el caso de los hombres y, finalizados los incidentes, es más fácil su reconciliación.<sup>234</sup> Pero frente a ello, analizada la documentación relacionada con la aplicación de las medidas de seguridad y medios coercitivos, constataron una aplicación porcentualmente mayor en las mujeres que en los hombres del aislamiento provisional, las correas homologadas y la fuerza física. Llamativo era que apenas se registraban aplicaciones de defensa de goma y de esposas, lo que era coherente con la menor agresividad y virulencia. Pero esa mayor utilización del aislamiento provisional y de las correas para la total inmovilización y empleo de la fuerza, concluye el CNP, «indica que estas medidas son utilizadas como una forma de castigo informal, que puede sugerir una mayor resistencia de la Administración a admitir la insubordinación de la mujer».<sup>235</sup> En el mismo sentido se pronunció sobre el uso mayor en ese centro, y durante tiempos más prolongados, que se hacía para las mujeres de las limitaciones regimentales contempladas en el art. 75.1 RP<sup>236</sup> frente a los hombres. Por ello el MNP sugirió revisar la aplicación de estos patrones.

Otra situación de vulnerabilidad en la que puede darse un trato inadecuado es en la realización de **intervenciones personales**. Por ello los estándares refieren la necesidad de que también se realicen con perspectiva de género, debiendo ser las mujeres registradas sólo por personal de su mismo sexo y, de requerir un desnudo, fuera de la vista del personal de custodia del sexo opuesto. Al ser ésta una medida muy invasiva y potencialmente degradante, añade el CPT que deben adoptarse las medidas necesarias para minimizar su impacto.<sup>237</sup> En el caso de las mujeres transexuales, la Instrucción 7/2006 de la SGIP, sobre «Integración penitenciaria de personas transexuales» prevé que la práctica de cacheos se haga por métodos electrónicos y, en todo caso, con respeto a la identidad de género reconocida.

233 Previstos en el art. 72 RP: «Son medios coercitivos, a los efectos del artículo 45.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, el aislamiento provisional, la fuerza física personal, las defensas de goma, los aerosoles de acción adecuada y las esposas (...)».

234 Un interesante estudio sobre el menor uso de medios comisivos violentos por las mujeres en prisión, en REVELLES CARRASCO, M.: «La violencia y las mujeres en prisión». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 153 y ss.

235 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, p. 232.

236 Este artículo establece que «los detenidos, presos y penados no tendrán otras limitaciones regimentales que las exigidas por el aseguramiento de su persona y por la seguridad y el buen orden de los establecimientos, así como las que aconseje su tratamiento o las que provengan de su grado de clasificación».

237 Como, por ejemplo, no exigiendo que se quiten toda la ropa al mismo tiempo, permitiéndoseles quitarse la ropa por encima de la cintura y volver a ponerla antes de quitarse la otra. Advierte también el Comité contra el alto riesgo de abuso e intimidación que suponen los registros en la zona genital o cavidades corporales, debiendo realizarse en su lugar otro tipo de métodos, como por ultrasonido o, de tenerse que hacer excepcionalmente un registro vaginal, por un médico —distinto al que la atiende normalmente en sus cuestiones de salud—, de una forma respetuosa con su salud y dignidad. «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5.

Sin duda otro ámbito sensible es la **respuesta sancionadora** por parte de la Administración penitenciaria ante comportamientos indebidos en prisión. Así, existen estudios que señalan que, aunque el perfil de las mujeres en las prisiones es menos peligroso que el de los hombres, hay una mayor dureza en la respuesta sancionadora en el caso de las mujeres.

Se ha señalado que una posible razón es que, en lo que no deja de ser una forma de perpetuar los roles tradicionales discriminatorios, a la mujer se le exige una mayor docilidad.<sup>238</sup> Por ello, una respuesta suya de desobediencia, inadecuada o agresiva obtiene una respuesta más penalizadora que la de los hombres, a los que se les presupone o de los que se espera ese tipo de conductas.<sup>239</sup> Y también puede ser un condicionante que debe ser tenido en cuenta el hecho del cumplimiento en un centro «mixto», en el que existen hombres y mujeres, por el riesgo real de que se traslade de modo indiscriminado las medidas de control y vigilancia existentes en las prisiones de hombres, sin ajustarlas al peligro real que representa la población femenina.<sup>240</sup> Se han vinculado asimismo las probabilidades de evitar o ser objeto de la respuesta disciplinaria con las estrategias de supervivencia dentro del régimen de la prisión y del perfil de las mujeres que entran en prisión.<sup>241</sup>

En un reciente estudio empírico sobre la aplicación del régimen disciplinario a las mujeres en Cataluña a partir del análisis de expedientes disciplinarios,<sup>242</sup> además de esa prevalencia en la respuesta sancionadora,<sup>243</sup> se concluye que las in-

---

238 Lo señala, por ejemplo, AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p.42. En el mismo sentido, RUIZ RODRÍGUEZ, L.R.: «La aplicación del régimen disciplinario penitenciario a las mujeres. Igualdad legal y discriminación». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, p. 257.

239 En este sentido, reflexiona BATLLE MANONELLES, A. sobre si, siendo las prisiones de mujeres instituciones en su mayoría más seguras y con niveles de violencia explícita o física menores y un nivel de complacencia con las normas y el régimen bastante elevado, no habría que plantearse si sería más fácil y adecuado garantizar mayor seguridad a través de otros sistemas menos autoritarios e invasivos y replantearse la necesidad de la elevada penalización de comportamientos menores o la elevada exigencia de cumplir con regulaciones «al minuto» del día a día de las personas presas no justificado por razones de seguridad ni por razones resocializadoras. «El orden en prisión: ¿sólo una cuestión de seguridad? A propósito del caso de las prisiones de mujeres». *Papers* 2019, pp. 6 y 7.

240 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 41. Esto también se refleja, como indica AGUILERA, en la configuración de las medidas de seguridad, tanto en las infraestructuras, como en los procedimientos de control, registro, cacheos, etc., aunque en escasas ocasiones las mujeres sean las que se amotinan, hagan uso de la violencia o generen situaciones de riesgo; p.42. En el mismo sentido, CERVELLÓ DONDERIS, V.: «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», p. 15.

241 Así, señala IGAREDA GONZÁLEZ, N., que el actual régimen disciplinario beneficia a las internas que acatan la disciplina penitenciaria, se muestran sumisas, discretas y silenciosas mientras que las mujeres que en su ingreso acumulan mayores factores de desventaja (drogodependencia, marginalidad, analfabetismo, escasa formación, ausencia de lazos familiares estables o positivos, mala salud,...) se adaptan con mayor dificultad, recibiendo numerosas sanciones de aislamiento. «Mujeres en prisión», ob. cit, p. 93.

242 BATLLE MANONELLES, A.: *Régimen disciplinario y mujeres presas. Un análisis criminológico con perspectiva de género*. Ministerio de Igualdad, Instituto de las Mujeres, 2020, pp. 1 y ss.

243 Esa prevalencia se concreta en que un 43.3% de las mujeres en segundo grado tenían en 2018 al menos un expediente disciplinario, siendo mayor por infracciones graves (25.4%), seguidas por las muy graves (17.8%) y después las leves (9.33%). En cuanto a la comparación sobre la incidencia entre hombres y mujeres, el estudio concluye que según los datos de expedientes entre 2005 y 2017, en Cataluña había al principio

fracciones más cometidas son las vinculadas con conductas de desobediencia<sup>244</sup> (arts. 108 d), 109 b) y 110 b) RP), las cometidas contra otras internas<sup>245</sup> (art. 108 c y 109 d RP 1981) y, en tercer lugar, contra funcionarios o funcionarias<sup>246</sup> (art. 108 b, 109 a 110 a RP 1981). En particular, mayoritariamente se concretaron en incumplimientos de la normativa y en peleas entre internas.<sup>247</sup>

También, en relación a las conductas sancionadas, en su último informe sobre España el CPT ha llamado la atención a las autoridades penitenciarias sobre la **sanción de las conductas autolíticas**. Tras recordar en su informe que las reclusas tienen una mayor prevalencia que los hombres de enfermedades mentales, drogodependencia y autolesiones y que muchas son víctimas de violencia sexual y de otros tipos de violencia de género, el Comité recomienda que se garantice que los actos de autolesión dejen de ser objeto de sanción disciplinaria en las prisiones y que se aborde su tratamiento desde un punto de vista terapéutico y no punitivo. Asimismo, el CPT recomienda que se adopte una política de prevención y reducción de las autolesiones de las reclusas en todos los establecimientos y que aquellas que se autolesionen reciban el apoyo necesario por parte del personal.<sup>248</sup>

Pero la mala conducta puede tener además **otras implicaciones**. Si se considera que es de tal entidad que manifiesta la imposibilidad de mantener una convivencia adecuada, puede dar lugar a una regresión de grado, en su caso, a un régimen cerrado. La escasez de módulos de régimen cerrado para mujeres en España conlleva en muchos casos, de forma adicional a la imposición de un régimen de vida de extrema dureza, su alejamiento del entorno familiar y social. Aún peor, si son mujeres que tienen consigo a sus niños/as menores de tres años, implicará la pérdida de su hijo.<sup>249</sup> El traslado también puede producirse aunque no haya una regresión de grado pues una manera de resolver las situaciones de

---

una presencia mayor en proporción de los expedientes incoados a mujeres, llegando en 2010 a ser casi el doble que los de los hombres, mientras que a partir de ese año se reducen de forma acentuada hasta, en la actualidad, tener una prevalencia similar. Ibidem, pp. 2010 y 215.

244 En concreto, de los artículos 108 d) («la resistencia activa y grave al cumplimiento de las órdenes recibidas de autoridad o funcionario en el ejercicio legítimo de sus atribuciones»), 109 b) («desobedecer las órdenes recibidas de autoridades o funcionarios en el ejercicio legítimo de sus atribuciones o resistirse pasivamente a cumplirlas») y 110 b) («la desobediencia de las órdenes recibidas de los funcionarios de instituciones penitenciarias en el ejercicio legítimo de sus atribuciones que no causen alteración de la vida regimental y de la ordenada convivencia», del RP de 1981.

245 En concreto, de los artículos 108 c) («Agredir o hacer objeto de coacción grave a otros internos»), y 109 d) («Insultar a otros reclusos o maltratarles de obra») del RP de 1981.

246 En concreto, de los artículos 108 b) («Agredir, amenazar o coacciones a cualesquiera personas dentro del establecimiento o a las autoridades o funcionarios judiciales o de instituciones penitenciarias, tanto dentro como fuera del establecimiento si el interno hubiera salido con causa justificada durante su internamiento y aquellos se hallaren en el ejercicio de sus cargos o con ocasión de ellos»), 109 a) («calumniar, injuriar, insultar y faltar gravemente al respeto y consideración debidos a las autoridades y personas del apartado b) del artículo anterior, en las circunstancias y lugares que en el mismo se expresan») y 109 d) («Insultar a otros reclusos o maltratarles de obra») del RP de 1981.

247 BATLLE MANONELLES, A.: *Régimen disciplinario y mujeres presas*, ob. cit., pp. 209.

248 *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes*, del 14 al 28 de septiembre de 2020, CPT/Inf (2021) 27, parágrafo 113, 124 y 134.

249 AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 46.

incompatibilidad derivadas de un conflicto es el cambio de módulo, lo que no es posible en los centros que sólo disponen de uno para las mujeres.<sup>250</sup>

Pero las consecuencias de la aplicación del régimen disciplinario no quedan ahí. La existencia de sanciones puede tener efectos negativos en la valoración para el acceso a destinos o puestos de trabajo en talleres productivos<sup>251</sup> y también en el itinerario penitenciario de la interna, en el acceso a la concesión de permisos de salida o en la progresión de grado.

Por ello los estándares prestan especial atención a que el personal que trabaje con las mujeres tenga una formación específica, así como a que ambos sexos estén representados de forma equilibrada en el personal penitenciario.<sup>252</sup> Y en concreto, en su último informe sobre España, el CPT insta, por la prevalencia de los incidentes de autolesión de las reclusas, a que el personal que trabaja con ellas reciba información específica para identificar e interactuar con las mujeres que corren el riesgo de autolesionarse o de intentar suicidarse, haciendo hincapié en la desescalada y en la creación de relaciones en lugar de acudir a la contención y al aislamiento.<sup>253</sup>

La **formación del personal penitenciario** es fundamental para la introducción de la perspectiva de género en la gestión de las penas privativas de libertad de las mujeres. El MNP ha sido muy crítico a este respecto, señalando en su primera recomendación para la prevención de la discriminación por razón de género y de orientación sexual que se garantice la debida formación del personal funcionario, técnico y sanitario en identidad de género y orientación sexual, violencia de género y los efectos de ésta sobre la salud física, psíquica y emocional.<sup>254</sup>

---

250 VIEDMA ROJAS, A., REVIRIEGO PICÓN, F. señalan que no hay que perder de vista que en ocasiones el traslado sin cambio de grado puede convertirse en un modo de control social de la institución penitenciaria. «Ejecución penal y punitividad. La convivencia cotidiana con el castigo». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012, p. 189.

251 El RD 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a trabajo en beneficio de la comunidad, establece en su art. 3 como uno de los criterios que tendrá en cuenta la Junta de Tratamiento para adjudicarlos puestos a los internos la conducta penitenciaria.

252 Regla 85 RPE. También las Reglas de Bangkok señalan que el personal que se ocupe de las reclusas recibirá capacitación relativa a sus necesidades específicas y sus derechos humanos, debiéndose impartir capacitación básica al personal de los centros de reclusión para mujeres sobre las cuestiones principales relativas a su salud, primeros auxilios y procedimientos básicos (regla 33).

253 *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes*, del 14 al 28 de septiembre de 2020, CPT/Inf (2021) 27, parágrafo 134. En este sentido, las Reglas de Bangkok establecen que debe capacitarse también al personal penitenciario para detectar las necesidades de atención de salud mental y el riesgo de lesiones autoinfligidas y suicidio entre las reclusas, así como para prestarles asistencia y apoyo y remitir esos casos a especialistas (regla 35).

254 Señala el MNP que desde la primera visita en 2018 se detectó esa falta de formación del personal funcionario y sanitario en materia de género, detectando que no se recibía formación específica y continuada en igualdad y en violencia de género, en identidad de género y orientación sexual. Señala también que esta recomendación ha sido aceptada parcialmente por la Administración, porque no se ha materializado en el personal sanitario. Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, p. 218.

Entre las actuaciones propuestas en el Informe de la SGIP sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria* se señala que se pondrán en marcha actividades formativas específicas y diferenciadas que versen sobre las políticas de género y estrategias de igualdad dirigidas a todo el personal penitenciario. Además, se señala que se desarrollarán programas formativos para todo el personal penitenciario que trabaja en centros de mujeres y en centros mixtos en materia de igualdad e identidad de género, diversidad sexual, violencia de género y sus efectos sobre la salud física, psíquica y emocional de las internas.

Y en Cataluña, la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece en su art. 54.2 que la Administración de la Generalitat deberá garantizar la formación necesaria del personal, en el ámbito judicial y penitenciario, para la prevención de toda manifestación de violencia machista y la protección de las víctimas.

Asimismo, los estándares insisten en la necesidad de que el personal penitenciario esté compuesto por una **proporción equilibrada entre hombres y mujeres**.<sup>255</sup> Y, en los centros o módulos en los que haya mujeres, el CPT en sus estándares sobre mujer en prisión ha señalado que es crucial que se cuente con personal de custodia femenino en número suficiente en todo momento, debiendo ser predominante. Considera que el personal mixto es una importante salvaguarda contra los malos tratos en los lugares de detención y que tiene un efecto beneficioso tanto en la custodia como en la normalización de la privación de libertad.<sup>256</sup>

En concreto, en su último informe sobre España, el CPT, ha recomendado que en los centros y módulos de mujeres haya un predominio global de funcionarias frente a funcionarios, especialmente de los Jefes de Servicio.<sup>257</sup>

También relacionada con el trato adecuado, otra de las medidas que deben llevarse a cabo es la **incorporación del lenguaje inclusivo** en los formularios y registros, pues, como ha subrayado el MNP en su recomendación, se trata de dar su lugar y nombrar a la mujer presa.<sup>258</sup> En efecto, un ejemplo más de la invisibilización de la mujer en un sistema hecho por y para los hombres es que no aparezcan reflejadas en todo tipo de documentación y comunicación dirigida a la población reclusa.

Es ésta la primera de las medidas de género a desarrollar según la Orden de Servicios 6/2021, de «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria» de la SGIP, que prevé que deberán revisarse y adaptarse a un lenguaje inclusivo y sin marcaje de género todos los do-

255 Así las RPE de 2006 (regla 85).

256 «Mujeres en prisión». CPT/Inf (2018) 5.

257 *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes*, del 14 al 28 de septiembre de 2020, CPT/Inf (2021) 27, parágrafo 136. Ya había advertido sobre ello AGUILERA REIJA, M. que un dato significativo es que la mayoría de los centros están regidos por hombres, incluso los mandos intermedios (jefes de servicio) y se imponen normativas internas y de organización directamente redactadas por los hombres; también en las prisiones de mujeres. «Mujeres en prisiones españolas», ob. cit., p. 43.

258 Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y orientación sexual*, separata al Informa Anual de 2021, 2022, p. 215. Se trata de una recomendación ya formulada por el MNP en su primera visita del Proyecto en 2018 y aceptada por la Administración, aunque señala en su informe anual de 2020 que no está realizada hasta el momento, ni siquiera en las prisiones sólo de mujeres.

cumentos, instancias institucionales, comunicaciones realizadas a la población reclusa, normas de régimen interior, nuevas órdenes de dirección, confección de listados, cartelería... Pero también se insta a que el personal penitenciario vele por ajustarse a las mismas pautas en sus manifestaciones y escritos, tanto cuando van dirigidos a la población reclusa como cuando lo son a las autoridades judiciales, diferentes organismos o al propio Centro Directivo.<sup>259</sup>

---

259 Refiriendo que para ello ya se está procediendo a incorporar el lenguaje inclusivo en los impresos normalizados de la institución objeto de encargo de gestión a la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.



# La necesidad de incorporación de una perspectiva de género en la legislación y praxis penitenciarias

## 1. La escasa presencia de la mujer en la normativa penitenciaria

Hace ya 43 años, cuando se aprobó la LOGP de 1979, también las mujeres representaban un colectivo muy reducido, a la par que invisibilizado, respecto a la población reclusa mayoritaria, la masculina. En consecuencia, la presencia de la mujer en la LOGP es muy limitada. Incluso en la plasmación del principio de no discriminación que consagra su artículo 3 como guía del ejercicio de la actividad penitenciaria no se introduce la referencia ni al sexo ni al género: «la actividad penitenciaria se ejercerá respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza».<sup>260</sup>

Las escasas referencias a la mujer se concretan en aspectos como los criterios de separación en los módulos, la protección del embarazo y el posparto y la asistencia sanitaria. Y reflejan la atención ante la problemática de la mujer-madre en prisión, pero también la desatención de las necesidades de la mujer como tal.<sup>261</sup>

Así, en primer lugar, como ya vimos, el artículo 16 LOGP, al establecer los criterios de separación, refiere que cualquiera que sea el centro de ingreso, se deberá proceder inmediatamente a una separación completa teniendo en cuenta, entre otros motivos, el sexo, por lo que, en consecuencia «los hombres y las mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen».

La protección de la mujer en situaciones de embarazo y postparto se concreta en dos aspectos. El primero, en la configuración del trabajo, categorizado

---

260 Señala YAGÜE OLMOS, C., que, cuando se acometieron las trascendentales revisiones normativas y estructurales al comienzo de la democracia, que dieron lugar a una ley innovadora como la LOGP, el número de mujeres encarceladas era tan reducido que apenas fueron tenidas en consideración para elaborar su redacción, por lo que «la Ley carece de una visión específica del universo femenino más allá de la simple constatación formal de su existencia». «Políticas de género y prisión en España», ob. cit., p. 34.

261 Señalan esta polaridad MAPELLI CAFFARENA, B., HERRERA MORENO, M., SORDI STOCK, B., al afirmar que la legislación penitenciaria nacional, las orientaciones jurídicas internacionales e incluso la reflexión de las autoridades penitenciarias se habían centrado en las dificultades y preocupaciones de la reclusa-madre pero ignorando en buena medida que no son sino un subgrupo de la total desatención de las necesidades generalizadas de la mujer excluida como mujer. «La exclusión de las excluidas. ¿Atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género?: Una visión andaluza», ob. cit., p. 93.

como derecho, pero también como deber en la legislación penitenciaria, del que exceptúa, entre otros colectivos, a las «mujeres embarazadas durante 16 semanas ininterrumpidas ampliables por parto múltiple hasta 18 semanas. El período de excepción se distribuirá a opción de la interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto» (art. 29.1 LOGP). Si inicialmente el legislador de 1979 limitó esa protección a las mujeres embarazadas durante las 6 semanas anteriores a la fecha prevista para el parto y a las 8 posteriores al alumbramiento, fue por la reforma de este precepto realizada por la LO 13/1995, de 18 de diciembre, por la que se amplió esta protección con la finalidad, como refiere su Exposición de Motivos, de adecuar la normativa penitenciaria a los cambios en la protección por maternidad, de tal manera que «las internas embarazadas puedan disfrutar del mismo período de descanso que el resto de las mujeres».

El segundo, en la imposición de la sanción más grave con la que cuenta nuestra normativa en respuesta a la comisión de infracciones disciplinarias: el aislamiento en celda. Esta sanción de aislamiento no se aplicará, señala el art. 43.3 LOGP, en el caso de las mujeres gestantes y las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo.

En tercer lugar, y en relación a las posibles particularidades que la atención sanitaria de las mujeres en prisión presenta, la LOGP se limita a las derivadas por el embarazo y parto. Como también vimos, su artículo 38.1 LOGP establece que «en los establecimientos o departamentos para mujeres exista una dependencia dotada del material de obstetricia necesario para el tratamiento de las internas embarazadas y de las que acaben de dar a luz y se encuentren convalecientes, así como para atender aquellos partos cuya urgencia no permita que se realicen en hospitales civiles».

La última singularidad que recoge la LOGP, no ajena a las críticas por quienes ven un elemento de desigualdad con los hombres y de perpetuación de los roles de cuidado en la mujer,<sup>262</sup> es la previsión realizada en la LOGP de que sean las internas las que puedan tener en su compañía a los hijos que no hayan alcanzado los tres años de edad, siempre que acrediten debidamente su filiación (art. 38.2). Como ya vimos, fue la LO 13/1995, de 18 de diciembre la que redujo la edad inicial de los seis años hasta los 3. En consecuencia, con tal previsión, la LOGP añade que en los centros en los que se encuentren ingresadas internas con hijos deberá existir un local habilitado para guardería infantil y que la Administración penitenciaria deberá celebrar los convenios precisos con entidades públicas y privadas para potenciar al máximo el desarrollo de la relación maternofilial y de la formación de la personalidad del niño dentro de la especial circunstancia determinada por el cumplimiento de la madre de la pena privativa de libertad.

El actual Reglamento Penitenciario de 1996 que desarrolla la LOGP, el segundo tras el de 1981, sí que atiende, aunque todavía de una manera tímida, a las necesidades singulares que plantean las mujeres en prisión. Más cuando esencialmente lo hace en lo referido a su dimensión como madres.

A ello se refiere ya en su Preámbulo en diferentes ocasiones. La primera, para señalar la necesidad de recoger una regulación de las unidades de madres y de las visitas de convivencia familiar tras la reforma del artículo 38 de la LOGP por la referida LO 13/1995, de 18 de diciembre. En segundo lugar, cuando justifica

---

262 Como bien señala ACALE SÁNCHEZ, M., en este sentido, el no reconocimiento a que los padres tengan a los hijos consigo parece que sigue teniendo en consideración que es la mujer la encargada del cuidado de su descendencia. «El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina», ob. cit., p. 19. Más cuando la Recomendación (2018) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre niños con padres privados de libertad se refiere a esta posibilidad respecto a ambos progenitores.

la necesidad de un nuevo reglamento penitenciario ante los cambios en la conformación de la población penitenciaria, no sólo en número sino también en su composición, con referencia explícita a la «mayor presencia de mujeres», junto a la de reclusos extranjeros o al envejecimiento de la población reclusa.

Entre sus novedades, en el mencionado Preámbulo destaca además del desarrollo de las unidades de madres, de los departamentos mixtos, suponiendo ambas modalidades la extensión del «principio constitucional de protección a la familia al ámbito penitenciario, para paliar, en lo posible, la desestructuración de los grupos familiares que tengan varios miembros en prisión y para proporcionar la asistencia especializada necesaria a los niños menores de tres años que convivan en prisión con sus madres».

Ya en su articulado, el RP incorpora por fin la referencia expresa al sexo en el principio de no discriminación en el ejercicio de la actividad penitenciaria: «la actividad penitenciaria se ejercerá respetando la personalidad de los internos y los derechos e intereses legítimos de los mismos no afectados por la condena, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (art. 4).

A lo largo de su texto, el RP desarrolla los aspectos referidos en la LOGP. En cuanto a los criterios de separación, si bien mantiene, aunque con el matiz de su consideración como carácter prioritario en lugar de imperativo, de, entre otros, el sexo, prevé que «excepcionalmente, hombres y mujeres puedan compartir un mismo departamento previo consentimiento de unos y otras y siempre que reúnan los requisitos regulados en el Capítulo III del Título VII» (art. 99 RP). En concreto, dentro del Título VII referido a «Formas especiales de ejecución», regula como vimos el internamiento en un establecimiento o departamento mixto, al que configura como un mecanismo para ejecutar programas específicos de tratamiento o para evitar la desestructuración familiar y requiere, además de una adecuada selección por parte de la Junta de Tratamiento de los internos e internas allí destinadas, su consentimiento, prohibiéndose expresamente el destino a los mismos de internos condenados por delitos contra la libertad sexual (arts. 168 a 172 RP).

Asimismo, también dentro de estas Formas especiales de ejecución, desarrolla el internamiento en las Unidades de Madres, introduciendo criterios de flexibilidad en el horario y en las visitas del menor, así como medidas destinadas a garantizar una asistencia adecuada de los menores (arts. 178 a 181 RP).

En desarrollo también de lo establecido en la LOGP, un segundo grupo de preceptos del Reglamento es el referido a la protección de la mujer embarazada y tras el parto. Así, además de la excepción de la obligación del trabajo —pero ya previendo que puedan disfrutar, en su caso, de los beneficios penitenciarios— «de las mujeres embarazadas, con motivo del parto, durante 16 semanas ininterrumpidas ampliables por parto múltiple hasta 18 semanas, distribuidas antes y después del alumbramiento a opción de la interesada, siempre que las 6 semanas sean inmediatamente posteriores al parto», (art. 133.2 RP); y a la aplicación de la sanción de aislamiento en celda «a las mujeres gestantes y a las mujeres hasta 6 meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo» (art. 254.3 RP); se amplía esa finalidad tuitiva al uso de los medios coercitivos previstos en la normativa para impedir actos de evasión o de violencia, para evitar daños a las personas o cosas y para vencer la resistencia activa o pasiva a las órdenes del personal (aislamiento provisional, fuerza física personal, defensas de goma, aerosoles de acción adecuada y esposas) con la previsión de que no puedan ser utilizados en el caso de las internas mencionadas en el art. 254.3 —y de los enfermos convalecientes de enfermedad grave— «salvo en

los casos en los que de la actuación de aquéllos pudiera derivarse un inminente peligro para su integridad o para la de otras personas» (art. 72.2 RP).

También recoge el RP en su regulación de la asistencia sanitaria, en desarrollo de lo ya referido en la LOGP, que los centros de mujeres dispondrán de los servicios periódicos de un ginecólogo y, cuando convivan niños con sus madres, de un pediatra (art. 209.1.2 RP). Y en la previsión de los medios materiales con los que deben estar dotadas las enfermerías, se establece que en los departamentos de mujeres haya «una dependencia con instrumental de obstetricia para atender, excepcionalmente, a las mujeres en los supuestos de parto» (art. 213 RP).

Por último, el Reglamento Penitenciario de 1996 introdujo dos previsiones que pretendían ajustar la modalidad de vida en tercer grado a la situación de la mujer en el sentido de flexibilizar la exigencia de un trabajo en el exterior o de la obligación de pernoctación en el centro penitenciario durante la semana propia de este régimen de semilibertad para atender a las obligaciones familiares. Así, en primer lugar, el art. 82.2 RP prevé que «en el caso de las 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 segundo lugar, y dentro de la regulación de las Unidades de Madre, el art. 179 RP prevé que en relación con las internas madres con hijos menores que estén clasificadas en tercer grado, pueda aprobarse por la Junta de Tratamiento del centro «un horario adecuado a sus necesidades familiares con el fin de fomentar el contacto con sus hijos en el ambiente familiar, pudiendo pernoctar en el domicilio e ingresar en el establecimiento durante las horas diurnas que se determinen».

Aunque a través de estos mecanismos se buscaba posibilitar el acceso a la modalidad del régimen abierto a las mujeres que no pudieran acreditar un trabajo en el exterior o bien, dentro de ese régimen abierto, atender al cuidado de los hijos durante la noche a las mujeres evitando su obligado regreso al centro penitenciario, la no previsión de esta posibilidad para los hombres en situaciones similares, lo que podría ser entendido teóricamente como una suerte de discriminación positiva, supone en la práctica una situación desigual respecto a éstos<sup>263</sup> que conduce al efecto no querido del mantenimiento del rol de cuidado en las mujeres.<sup>264</sup>

Para estas excepciones en el régimen abierto al tiempo mínimo establecido en la normativa de permanencia en el centro penitenciario de 8 horas diarias, con la pernoctación en el mismo de lunes a viernes, el RP contempla la modalidad del tercer grado con control telemático. De esta manera, el interno/a puede continuar el cumplimiento de su pena en su domicilio, sin volver a dormir al centro penitenciario, asumiendo voluntariamente su control por medio de un dispositivo telemático u otros mecanismos de control suficiente.

---

263 Refieren su contradicción con el art. 14 de la CE, CERVELLÓ DONDERIS, V.: *Derecho Penitenciario*, 4ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 256; y JUANATEY DORADO, C.: *Manual de Derecho Penitenciario*, 3ª edición, Lustel, Madrid, 2016, p. 105. Señala también su contradicción con la LO 3/2007, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, ACALE SÁNCHEZ, M.: «El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina», ob. cit., p. 20.

264 MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M., RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Impacto de género en el derecho penal». *La evaluación de impacto normativo por razón de género. Su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*. Canals Ametller, D. (dir). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, p. 353.

Y es en el desarrollo de esta modalidad donde la Administración penitenciaria ha intentado superar ese prejuicio, y a la par que techo de cristal para las mujeres y desigualdad para el caso de los hombres en la misma situación. Lo ha hecho mediante la Instrucción de la SGIP 8/2019, de «Actualización de la Instrucción sobre aplicación del art. 86.4 del RP». Su antecesora, la Instrucción 13/2001, limitaba esta posibilidad a las madres con hijos, previendo sólo la posibilidad de su concesión al padre en ausencia de la madre. Pero la Instrucción 8/2019 da un importante paso al señalar los motivos para la valoración de la aplicación de esta modalidad, en concreto, cuando se trate de «la atención familiar —fundamentalmente con hijos menores—», puesto que equipara a ambos sexos en tal labor, al referirse ya a los «progenitores» sin limitar tal labor a las mujeres: «se facilitará que los progenitores que se encuentran cumpliendo condena puedan mantener su atención a la familia y, particularmente, el cuidado de los hijos menores, siempre que estos se encuentren a su cargo. La medida se aplicará siempre que no existan, tras valoración de las circunstancias familiares, otras alternativas preferibles para los intereses del menor». También los JVP habían establecido en distintas resoluciones la necesidad de interpretar que este precepto pueda ser igualmente aplicado a los hombres.<sup>265</sup>

## 2. Hacia una perspectiva de género en la ejecución penitenciaria

Evidenciada la situación de mayor desigualdad, vulnerabilidad e invisibilidad de las mujeres en la ejecución de la pena de prisión, es el momento de incorporar esa necesaria perspectiva de género que atienda a sus singularidades y que promueva la igualdad efectiva con los hombres también en este ámbito.

### 2.1 La reciente sensibilización hacia la situación de la mujer privada de libertad en los estándares penitenciarios internacionales y europeos

La existencia de esa mayor sensibilización hacia la situación de las mujeres y la consiguiente necesidad de adopción de mecanismos, ya mediante reformas legales que los incorporen en las normativas penales y penitenciarias, ya mediante praxis realizadas por los operadores penales y penitenciarios, ha quedado evidenciada en los **estándares penitenciarios internacionales y europeos**. Poco a poco, el principio de no discriminación y la posibilidad de establecer mecanismos de acción positiva que palién la situación de desigualdad efectiva y de mayor vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad se van abriendo camino en esos estándares internacionales que pretenden armonizar, como una guía de

---

265 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *La pena de prisión en medio abierto: un recorrido por el medio abierto, las salidas treatmentales y el principio de flexibilidad*. Reus, Madrid, 2021, p. 266.

mínimos, las distintas legislaciones y prácticas en el ámbito penitenciario a nivel internacional y/o europeo.

A nivel internacional, los estándares penitenciarios más relevantes son las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos** de Naciones Unidas aprobadas en 1955 con la finalidad de convertirse en un modelo de mínimos para la reforma de los sistemas penitenciarios mundiales. En sus 67 años de vigencia, estas reglas han sido sólo objeto de revisión una única vez, en 2015, momento en el que se decidió su denominación como Reglas Nelson Mandela.

Ya en su redacción original, las Reglas establecieron como principio fundamental el principio de no discriminación, entre otros motivos, por sexo (Regla 6). Sin embargo, el resto de referencias a la mujer se limitaba a la inclusión del sexo como criterio determinante para la separación y ubicación de los reclusos (Regla 8), en la asistencia sanitaria en relación a la exigencia de instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que hubieran tenido un bebé y de las convalecientes, señalando la conveniencia de que el parto se realizase en un hospital civil (Regla 23) o en la previsión de que en los establecimientos mixtos la sección de mujeres estuviera bajo la dirección de una funcionaria y que ningún funcionario del sexo masculino entrará en la misma sin ir acompañado por personal femenino, debiendo ser la vigilancia de la reclusa realizada exclusivamente por funcionarias (excluyendo los médicos y docentes) (Regla 53).

Es en su revisión de 2015 cuando las Reglas Mínimas incorporan esa necesaria atención a la situación de las mujeres privadas de libertad. Lo hacen, en primer lugar, en la reconfiguración del principio de no discriminación (Regla 2), donde tras señalar que no habrá discriminación, entre otros motivos, por el sexo, establecen que en la aplicación de este principio las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de las personas privadas de libertad, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario, debiéndose adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales. Estas medidas, aclara, no serán consideradas discriminatorias.

A lo largo de su articulado, las Reglas se refieren también a las mujeres nuevamente en la separación por categorías (Regla 11), las previsiones sobre los establecimientos penitenciarios mixtos (ahora en la Regla 81) y sobre la asistencia médica en el embarazo, parto y postparto (Regla 28), añadiendo la posibilidad de que el niño pueda permanecer con el padre o la madre (Regla 29). Incorpora en esta nueva redacción previsiones específicas para impedir el uso de instrumentos de coerción física en mujeres embarazadas, durante el parto o inmediatamente después (Regla 48) y la no discriminación en el ejercicio de las visitas conyugales, de estar contempladas en la normativa (regla 58).

Es también en el marco de Naciones Unidas donde previamente a esa revisión de las Reglas Mínimas, en 2011, la Asamblea General había aprobado por Resolución 65/299 las **Reglas de Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes**, también denominadas Reglas de Bangkok.<sup>266</sup> Su necesidad y coexistencia con las Reglas Mínimas de Naciones Unidas es justificada al inicio. Las Reglas de Bangkok no vienen a sustituir a aquéllas, que deben ser aplicadas sin discriminación entre hombres y mujeres, sino a complementarlas, clarificando el tratamiento de las reclusas en sus necesidades especiales, ante la evidencia de que

---

266 Un estudio de las mismas puede encontrarse en CEREZO DOMÍNGUEZ, A.I.: «La aplicación de las Reglas de Bangkok a la normativa penitenciaria española». Derecho Penal, Género y Nacionalidad. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015, pp. 25 y ss.

los estándares existentes no hacían suficiente hincapié en ellas mientras que la población femenina en prisión había ido aumentando en todo el mundo.

Estas Reglas parten de tres considerandos que deben ser tenidos en cuenta en la implementación del tratamiento de las mujeres en prisión: que las reclusas son uno de los grupos vulnerables con necesidades y requisitos específicos; que muchos establecimientos penitenciarios existentes en el mundo fueron concebidos principalmente para reclusos de sexo masculino, mientras que el número de reclusas han aumentado considerablemente a lo largo de los años; y que cierto número de mujeres delincuentes no plantean un riesgo para la sociedad, pudiendo dificultar el encarcelamiento su reinserción social.

El principio de no discriminación, en su doble manifestación de prohibición de distinciones por razón de sexo y de posibilidad de atención singular a las necesidades para lograr la igualdad real, es el principio básico sobre el que se construyen estas Reglas (Regla 1). Las mismas suponen un auténtico Código de estándares mediante el que se trasladan, adaptan y singularizan a las necesidades específicas de las mujeres los estándares recogidos de forma general para toda la población penitenciaria en las Reglas Mínimas de 1955.

Por ello en su primera parte, relativa a las Reglas de aplicación general, se establecen las previsiones en cuanto al ingreso en prisión (Regla 2), el registro (Regla 3), el lugar de reclusión (Regla 4), higiene personal (Regla 5), servicios de asistencia sanitaria (Reglas 6 a 18), seguridad y vigilancia (Reglas 19 a 25), contactos con el mundo exterior (Reglas 26 a 28), personal penitenciario (Reglas 29 a 35), y reclusas menores de edad (Regla 36 a 39). Su segunda parte se dedica a las reglas aplicables a las categorías especiales: las reclusas condenadas (Reglas 40 a 55)<sup>267</sup> y a las reclusas en prisión preventiva o espera de juicio (Regla 56). La tercera parte de las Reglas se dedica a las medidas no privativas de libertad en una suerte de adaptación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) a la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva y a la condena específicamente para las mujeres (Reglas 57 a 66). Y las Reglas finalizan con un último apartado dedicado a la investigación, planificación, evaluación y sensibilización pública sobre la delincuencia de la mujer, su encarcelamiento y sus posibilidades de reinserción (Reglas 67 a 70).

En el caso del Consejo de Europa, las Reglas Penitenciarias Europeas de 2006 elaboradas por el Comité de Ministros contemplaban inicialmente el sexo en los aspectos tradicionales de la prohibición de discriminación (regla 13), en la separación interior modular entre hombres y mujeres (regla 18.8), la necesidad de adopción de medidas especiales para asegurar las necesidades higiénicas de las mujeres (regla 19.7), en la prohibición de discriminación por sexo en la asignación de los trabajos (regla 26.4) y en relación al personal penitenciario, en cuanto a su necesaria formación para trabajar con grupos específicos (regla 81) y su composición proporcionada entre hombres y mujeres (regla 85). Asimismo, su regla 34 se dirigía específicamente a ellas, para referir la necesidad de que las autoridades presten especial atención a las necesidades físicas, profesionales, sociales y psicológicas de las mujeres a la hora de adoptar decisiones que afecten a cualquier aspecto de su privación de libertad, a la necesidad de prestar especial atención a las internas que hayan sufrido abuso físico, mental o sexual y la previsión de que se les autorice a dar a luz fuera de la prisión y, de nacer un niño en

---

<sup>267</sup> En cuestiones como la clasificación e individualización (Reglas 40 y 41), el régimen penitenciario (Reglas 42 a 47), reclusas embarazadas, lactantes y con hijos en la prisión (Reglas 48 a 51), extranjeras (Regla 53), y grupos minoritarios y pueblos indígenas (Reglas 54 y 55).

prisión, de la necesidad de proporcionar asistencia e infraestructura adecuada por parte de las autoridades.

El avance en la atención a la mujer se evidencia sin duda en la revisión que se realizó en 2020 y en la que además de establecerse la posibilidad de exceptuar la estricta separación por sexo y permitir modalidades mixtas (regla 18.9), se atiende a la situación de la mujer ante la reclusión en régimen de aislamiento, excluyendo de su imposición a mujeres embarazadas, madres lactantes y madres/padres con niños pequeños en prisión (regla 60.6 a) y ante el uso de los instrumentos coercitivos, prohibiéndolos para mujeres durante el parto o inmediatamente después del mismo (regla 68.7).<sup>268</sup>

De gran relevancia es la incorporación en la nueva redacción de la regla 34 de la exigencia de la elaboración de políticas específicas que tengan en cuenta las cuestiones de género y la adopción de medidas positivas para satisfacer las necesidades específicas en la aplicación de las reglas. De esta manera, esa búsqueda de la igualdad real y de la perspectiva de género impregna el sentido de todas las Reglas penitenciarias, que son el estándar penitenciario más relevante que pretende orientar las legislaciones y prácticas penitenciarias de los Estados miembros.<sup>269</sup>

También la situación de la mujer ha sido objeto de atención por el órgano de prevención contra la tortura del Consejo de Europa: el CPT. Ya en 1999, en su Informe General n° 10, dedica un apartado a las «mujeres privadas de libertad», en el que se refiere a cuestiones como la necesidad de un personal penitenciario mixto como salvaguarda contra el maltrato (parágrafo 23), el alojamiento separado de los hombres (parágrafo 24), el igual acceso a las actividades (parágrafo 25), la atención prenatal y posnatal (parágrafos 26 a 29) y la higiene y salud (parágrafos 30 a 33).

En 2018 CPT publica una hoja informativa titulada «mujeres en prisión»,<sup>270</sup> que constituye una auténtica revisión, en extensión y contenido, de sus anteriores estándares, convirtiéndose en una suerte de auténtico código de usos y prácticas para mejorar y atender las condiciones de reclusión de las mujeres privadas de libertad en prisión.

En su inicio, la CPT señala que las mujeres, a pesar de soler constituir una pequeña minoría respecto a la población penitenciaria global —si bien creciente en algunos países—, se caracterizan por presentar necesidades y vulnerabilidades diferentes a los hombres, que sumadas a que son menos numerosas, a me-

---

268 Asimismo, se reforma la regla 35 para ubicar en ella la previsión, ya con un carácter imperativo, de que se tomarán siempre medidas para que las reclusas den a luz fuera de la prisión. También se incorpora a la regla 34 la referencia a que, en ese esfuerzo especial para la protección a las reclusas de los abusos físicos, mentales o sexuales, se dé acceso a los servicios especializados, incluidos la información sobre su derecho a recurrir a las autoridades judiciales, la asistencia jurídica, el apoyo o asesoramiento psicológico y el asesoramiento médico.

269 También otras Recomendaciones aprobadas por el Comité de Ministros contemplan previsiones específicas sobre la mujer. Es el caso de la Rec (2012) 12 sobre los reclusos extranjeros (parágrafo 33), la Recomendación (2012) 5 sobre el Código ético europeo para el personal penitenciario (puntos C y D); la Recomendación (2010) 1 sobre las Reglas Europeas de Probation (parágrafo 51); la Recomendación (2008) 11 sobre las Reglas Europeas para delincuentes juveniles sujetos a sanciones o medidas (parágrafos 60, 73 b) y 128.3); la Recomendación (2003) 23 para la gestión por las administraciones penitenciarias de los condenados a pena perpetua y otras penas de larga duración (parágrafo 30); o la Recomendación r (98) 7 relativa a los aspectos éticos y organizativos de la asistencia sanitaria en prisión (Punto G).

270 Estas hojas informativas se publican bajo la autoridad del Secretario Ejecutivo del CPT y su objetivo es presentar las normas del CPT sobre cuestiones clave.



nudo se traduce en un trato menos favorable en comparación con los hombres encarcelados debido a que las normas e instalaciones penitenciarias se han desarrollado para la población predominante, la masculina. Reitera asimismo el necesario respeto al derecho fundamental a no ser discriminadas, directa o indirectamente tanto por su sexo biológico como por su género, lo que puede requerir de la adopción de medidas especiales para hacer frente a las desigualdades existentes y garantizar con ello el mismo disfrute de derechos que los hombres. En consecuencia, el reconocimiento de la plena igualdad sustantiva de género en todas las áreas debe también extenderse a la prisión, tanto en ámbitos como la prevención del maltrato en prisión, para evitar la agravación de los problemas a los que se enfrentan las mujeres en prisión y para responder a las vulnerabilidades especiales que tienen algunas mujeres encarceladas.<sup>271</sup>

En esta hoja informativa, el CPT desarrolla esos estándares, algunos ya referidos a lo largo de este informe, sobre el alojamiento adecuado para las mujeres, el igual acceso a actividades, la prestación higiénica y sanitaria, la asistencia prenatal, postnatal y a los niños, el contacto con el mundo exterior, los criterios para realizar intervenciones personales (cacheos y registros) con perspectiva de género, o la gestión penitenciaria, dotación y formación del personal.

Aunque sin duda es el Consejo de Europa el motor de desarrollo de los estándares penitenciarios europeos, en la UE podemos destacar las Resoluciones que aprueba su **Parlamento Europeo** sobre las condiciones de las prisiones, con propuestas de actuación dirigidas a los Estados miembro. También la situación de la mujer en prisión se ha hecho un hueco en ellas.

Sin duda, en la que expresamente se refiere a ellas: la **Resolución de 13 de marzo de 2008, sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios, y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social**.

Ya en sus considerandos, el Parlamento europeo reconoce que la prevalencia que existe entre las mujeres privadas de libertad con la dependencia a estupefacientes y otras sustancias que pueden provocar problemas mentales y de comportamiento, de episodios de violencia, abusos sexuales, maltrato familiar y de pareja o de elevada dependencia económica y psicológica y su relación directa con su historial delictivo y el padecimiento de secuelas físicas y psicológicos. Además, muchas de ellas están inmersas en procedimientos legales en curso (desahucios, separaciones, adopción de menores,...) y están carentes de recursos sociales existentes, lo que les deja en una posición de indefensión y permanente incertidumbre.<sup>272</sup>

Y, en consecuencia, llama a que se apliquen medidas concretas y adaptadas a las necesidades específicas de las mujeres, refiriéndose expresamente a la **aplicación de las penas alternativas**. Especialmente las recomienda, a través de la

---

271 Señalando la necesidad de que se tengan en cuenta en el trato a las internas cuestiones como el que hayan sido víctimas antes del encarcelamiento de cualquier forma de violencia física, sexual o psicológica, incluida la doméstica, necesidades específicas de salud mental, alto nivel de dependencia a alcohol o drogas, necesidades específicas de asistencia sanitaria (como las reproductivas), responsabilidades de cuidado de hijos o de sus familias o la alta probabilidad de victimización y abandono por sus familias una vez que recuperen la libertad.

272 El Parlamento insta a los Estados a garantizar una asistencia jurídica gratuita centrada en la orientación penitenciaria para todas las personas encarceladas que, en el caso de las mujeres reclusas, deberá estar especializada en derecho de familia, para dar respuesta a los casos de acogimientos, adopciones, separación legal, violencia de género,...).

sustitución de la reclusión con otras alternativas a nivel social, en el caso de las madres, cuando no haya riesgos para la seguridad y se considere que el encarcelamiento puede generar graves perturbaciones en la vida familiar.<sup>273</sup> También se refiere a la necesidad de que, salvo que existan riesgos importantes para la seguridad pública y en las penas de larga duración, haya una mayor utilización de la libertad condicional para permitir, tanto a hombres como a mujeres, trabajar y seguir una formación profesional en el exterior para facilitar su reinserción social y profesional.

En primer lugar, y en cuanto a las condiciones de detención, anima a los Estados a que inviertan recursos suficientes para la modernización y adaptación de sus infraestructuras penitenciarias, a que tengan en cuenta las necesidades concretas de las mujeres, a que pongan fin a las situaciones de violencia y abusos, incorporen la dimensión de género en sus políticas penitenciarias y en sus centros y que garanticen una atención adecuada en materia de sanidad, higiene y acceso a los servicios sanitarios en igualdad de condiciones.

En segundo lugar, y para facilitar las relaciones con el exterior, además de solicitar la creación de centros penitenciarios correctamente repartidos en el territorio para permitir mantener los lazos familiares, recomienda la flexibilización en cuanto a la modalidad, duración y horarios de las visitas y que se facilite la reagrupación familiar de los progenitores encarcelados, en su caso, con sus hijos.

En tercer lugar, y para garantizar la realización social y profesional, recuerda la necesidad de garantizar el acceso en igualdad de condiciones a reclusos y reclusas al empleo, la formación profesional y al ocio, recomendando a los Estados adoptar las medidas para ofrecer a todas las personas privadas de libertad posibilidades de empleo diversificadas, así como programas de acompañamiento y tutela personal para el diseño, desarrollo y culminación de su proyecto de inserción social. En concreto, respecto a las mujeres profesionales, pide a los Estados que adopten todas las medidas necesarias para integrar normas que faciliten su contratación personal tras su excarcelación, especialmente en las madres solas y las menores de edad.

Por último, el Parlamento Europeo considera en esta Resolución que todo el personal penitenciario debe contar con una formación adecuada y estar sensibilizado para tener en cuenta la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres y las necesidades y situaciones específicas de las mujeres.

Más recientemente, en la **Resolución de 5 de octubre de 2017, sobre sistemas y condiciones penitenciarias**, el Parlamento Europeo también se refiere, aunque no de una manera muy detallada, a la situación de las mujeres en las prisiones y a las cuestiones a las que debe atenderse en su gestión. Lo hace, en primer lugar, en sus considerandos, cuando señala que la privación de libertad es una situación particularmente inadecuada para algunas personas vulnerables, entre las que cita a las mujeres embarazadas. En segundo lugar, cuando considera esencial que se preste especial atención a las necesidades de las mujeres embarazadas durante el embarazo y tras dar a luz, poniendo a su disposición zonas adecuadas para lactancia y cuidados de enfermería cualificados, considerando oportuno examinar modelos alternativos que tengan en cuenta el bienestar de los niños en los centros y afirmando que la separación automática de madres e hijos ocasiona graves trastornos emocionales a los niños y puede asimilarse a una

---

273 Refiere en concreto los casos en los que son cabeza de familias monomarentales o tienen hijos de corta edad, o cuando recae sobre ellas la responsabilidad y cuidado de personas dependientes o discapacitadas, recordando a las autoridades judiciales que deben tener en cuenta estos aspectos al elegir la pena y, en concreto, el interés del hijo.

condena adicional tanto para ellos como para las madres. Y, por último, cuando solicita a la Comisión y a las Instituciones de la UE que adopten las medidas necesarias para garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los reclusos y, en particular, de las personas vulnerables, menores, enfermos mentales, personas con discapacidad y las mujeres, incluyendo la adopción de normas y reglas europeas de reclusión comunes en todos los Estados miembros.

## 2.2. La plasmación del principio de igualdad real y de oportunidades en el ordenamiento español

En nuestro Ordenamiento interno, el marco que posibilita esa necesaria incorporación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria se construye desde la propia **Constitución**, que en su artículo 9.2 CE recoge el principio de igualdad real, cuando señala que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». De esta manera, la igualdad material formulada en el art. 9.2 CE viene a completar el principio de igualdad formal, que reconoce la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación, entre otros motivos, por sexo, plasmados en el art. 14 de la Carta Magna.

Esa igualdad material no sólo supone un reconocimiento de la existencia de desigualdades reales efectivas en las distintas esferas de la vida, sino que implica un mandato de actuación de los poderes públicos a los que apela directamente para la remoción de esos obstáculos que impiden o dificultan su disfrute en plenitud.

En cumplimiento de ese mandato constitucional, se aprobó la **LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**, cuyo objeto, partiendo del presupuesto de la igualdad en dignidad, derechos y deberes, es «hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 CE, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria» (art. 1).

Su artículo 3 consagra el **principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres**, que implica «la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil», principio cuyo artículo 4 configura como informador del ordenamiento jurídico, de tal manera que la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres «se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas».<sup>274</sup>

---

274 Subraya GIL RUIZ, J. que la consecuencia directa del art. 4 sobre la tarea de interpretación y aplicación de las normas derivada de la integración de la dimensión de género en la elaboración de las normas descansa en la asunción de la transversalidad como finalidad buscada en todas las normas del ordenamiento

En consecuencia, los distintos poderes públicos en su actuación deben atender a tal principio informador. De hecho, su artículo 15 establece que este principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres tiene un carácter transversal, que informará la actuación de todos los Poderes Públicos, debiendo integrarlo las Administraciones públicas de forma activa en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas y en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

Para ello, los poderes públicos también cuentan con la posibilidad de llevar **acciones positivas**, de tal manera que «los poderes públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso» (art. 11).

Precisamente esta Ley recoge la primera medida dirigida a romper la discriminación de la mujer en prisión, si bien lo hace respecto al personal penitenciario, reformando el **Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias** para superar la histórica separación por sexo de hombres y mujeres. Esta distinción se recogía en la Ley 36/1977, de 23 de mayo, de ordenación de los Cuerpos Especiales Penitenciarios y de creación del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, que vino a crear este cuerpo en sustitución de los antiguos Cuerpos Auxiliares. Su artículo primero creaba el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, diferenciando entre dos escalas, la masculina y la femenina, atribuyendo una correspondencia en número a esta última más de siete veces menor que a la primera.<sup>275</sup>

Tal distinción escondía una discriminación para las mujeres en el acceso a este cuerpo de la función pública, puesto que la convocatoria de plazas a las que podían concurrir para el cuerpo de Ayudantes era sustancialmente menor que para los hombres, al existir menos centros y/o módulos de mujeres. Esa diferenciación no existía, en cambio, desde 1998 en el Cuerpo Superior de Técnicos de Instituciones Penitenciarias, como los de jurista, psicólogo/a o médico/a, en la Ley que los regula, la 39/1970, de 22 de diciembre, sobre reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios. Así, desde la reforma realizada por el art. 43 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, en su art. 3 esta Ley recoge que los antiguos Cuerpos Especiales Masculino de Instituciones Penitenciarias y Cuerpo Especial Femenino de Instituciones Penitenciarias pasaron a denominarse Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias, integrando así a hombres y mujeres. Por tanto, sólo se mantenía la distinción entre hombres y mujeres en el caso del Cuerpo de Ayudantes.

Esta situación discriminatoria finalmente es resuelta por la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que a través de su Disposición adicional 30ª, modifica el art. 1 de la Ley 36/1977, de tal manera que declara extinguidas las escalas masculina y femenina, determinando la integración de los funcionarios en su totalidad en el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias. Asimismo, deja plasmado el principio de igualdad efectiva que motiva la reforma en el mismo artículo 1 de esta Ley: «El Cuerpo de Ayu-

---

jurídico que deben ser aplicadas con perspectiva de género; «La interpretación de las normas bajo una perspectiva de género»; 2003. Disponible en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es), p. 8.

275 Así, se preveía una dotación de la Escala Masculina de 2580 plazas mientras que de la Femenina era de 340 plazas, para ser alcanzada de forma progresiva en el año 1982 (arts. 1 y 2).

dantes de Instituciones Penitenciarias estará integrado por personal funcionario, garantizando el acceso al mismo en los términos definidos en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres».

De esta situación resultaba el tratamiento dispar en el acceso al cuerpo de mujeres y hombres, en tanto éstos podían acceder al cuerpo con una puntuación sustancialmente inferior a las mujeres puesto que existía un mayor número de plazas para ellos.<sup>276</sup>

Para hacer efectiva esa integración, se aprobó el Real Decreto 1836/2008, de 8 de noviembre, por el que se establecen criterios para la aplicación de la integración de las extintas escalas masculina y femenina del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias. En concreto, se dirigía a establecer criterios que permitiesen adecuar esta integración con la garantía del respeto a la dignidad de la persona en los registros y cacheos de internos, que como prevé la normativa deben ser realizados por personal funcionario del mismo sexo (arts. 4.2 b) y 68 RP) y en otros aspectos relacionados con la esfera de la intimidad de las personas privadas de libertad.<sup>277</sup>

En el resto del desarrollo de su articulado, La Ley 3/2007 extiende y concreta ese principio de igualdad y la tutela contra la discriminación en distintas esferas como las políticas públicas para la igualdad (Título II) —con especial incidencia en el ámbito educativo, políticas de la salud y políticas sociales—, en los medios de comunicación (Título III), en el derecho del trabajo en igualdad de oportunidades (Título IV), en el empleo público (Título V), en el acceso a bienes y servicios (Título VI) y en la responsabilidad social de las empresas (Título VII).

Y aunque si bien no se refiere ya más de forma particularizada al ámbito de la ejecución penal, son aplicables también a este ámbito penitenciario los principios generales en ella referidos y, particularmente, la necesidad de adopción de medidas y prácticas para corregir situaciones patentes de desigualdad de las mujeres respecto a los hombres y la necesidad de la integración del principio de igualdad

---

276 YAGÜE OLMOS, C.: «Políticas de género y prisión en España», ob. cit. p. 57.

277 En concreto, se establece que no se tendrá por discriminatorio el desempeño de puestos o cometidos concretos por personas de un sexo determinado, con exclusión de las personas de sexo distinto en ámbitos relacionados con las funciones del Cuerpo de Ayudantes relativas a la realización de tareas de vigilancia y custodia interior en los establecimientos, de velar por la conducta y disciplina de los internos y de vigilancia del aseo y limpieza de la población reclusa y de los locales y en los cometidos, funciones y tareas que pudieran afectar a los derechos a la dignidad o intimidad personal; y se establece que los puestos de trabajo en el área de vigilancia tendrán como reserva mínima para personal funcionario de un sexo determinado una cifra que no podrá superar el 40% del total de vigilancia con respecto a un grupo de población penitenciaria concreta. Con el objetivo de unificar los criterios en los centros penitenciarios en relación a la organización y asignación diaria en los distintos servicios, la SGIP aprobó la Instrucción 1/2009, en la que se establece que ésta debe tener en cuenta las siguientes indicaciones: si en una unidad se asigna un servicio a un solo funcionario, debe ser del mismo sexo que los internos alojados en ella; si en una unidad se asigna servicio a 2 o más funcionarios, al menos uno debe ser del mismo sexo que los internos alojados en la misma; y en los casos excepcionales en que no puedan seguirse las indicaciones anteriores, se adoptarán las medidas necesarias para que la Jefatura de Servicios, dentro del global de servicios en cada turno, tenga al menos a su disposición a un funcionario del mismo sexo que la población reclusa, para que pueda encomendársele la realización de actividades en cuya realización pudieran afectarse los derechos a la dignidad o intimidad personal de la población reclusa. Respecto a éstas, sin hacer un listado cerrado y exhaustivo, señala que pueden ser las que guarden relación con la observación del cuerpo desnudo, la palpación corporal en los cacheos (bien se realice con desnudo integral o con el interno semidesnudo o vestido) o la presencia física durante la realización de actos de naturaleza íntima.

de trato y de oportunidades en la interpretación y aplicación de las normas como **principio informador del ordenamiento jurídico**, también del penitenciario.

En consecuencia, en desarrollo del mandato recogido en el art. 9.2 CE para la remoción de los obstáculos que impiden la igualdad efectiva y de la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el sentido de lo recogido por la LO 3/2007, la Administración penitenciaria, como los demás poderes públicos que operan en este ámbito, deben atender en sus políticas y praxis, para revertirla, a la situación de doble vulnerabilidad y desigualdad que sufren las mujeres ante el sistema penitenciario por su condición de mujer privada de libertad.

Si bien es verdad que la LO 3/2007 no se refiere específicamente a la singularidad de las mujeres en prisión y a la necesaria incorporación de la perspectiva de género en el ámbito del cumplimiento de las condenas, esta exigencia ha quedado incorporada en uno de los Instrumentos al que insta la propia Ley. En concreto, su artículo 17 prevé que el Gobierno en las materias que sean competencia del Estado aprobará periódicamente un **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades**, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo.

El actual III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (PEIEMH), que recoge la agenda política en materia de igualdad para los años 2022-2025, incorpora a las mujeres privadas de libertad como destinatarias de necesarias medidas en ámbitos como la salud, derechos sexuales y reproductivos,<sup>278</sup> el empleo<sup>279</sup> y la respuesta coordinada y especializada ante la protección y garantía de los derechos de las víctimas de violencia machista.<sup>280</sup>

---

278 En concreto, dentro del objetivo referido a «mejorar la calidad de vida y la salud de las mujeres incorporando la perspectiva de género y la voz de las mujeres en las políticas públicas sanitarias», con la medida consistente en «potenciar la incorporación de la perspectiva de género en el diseño e intervención de las políticas sanitarias a través del Observatorio de Salud de las mujeres y promoviendo la formación del personal sociosanitario y de profesionales que atienden a los grupos de mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad (*mujeres en centros penitenciarios*, etc)».

279 Dentro del objetivo «impulsar medidas dirigidas a potenciar acceso al empleo de las mujeres, especialmente de aquellas con mayores dificultades de inserción laboral», se incorpora la medida consistente en el «desarrollo de programas de empleo y/o inserción laboral dirigido a mujeres migrantes y/o racializadas, jóvenes, con discapacidad, titulares de hogares monomarentales, mujeres mayores de 45 años, en **centros penitenciarios** y otros grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad».

280 Al incorporar, dentro del objetivo de «impulsar la formación especializada y la sensibilización de las instituciones encargadas de proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, erradicando los posibles estereotipos de género que pudieran existir», dos medidas, consistentes en la «realización de una acción formativa conjunta por los Ministerios de Interior, Justicia e Igualdad, con carácter anual, masiva y multidisciplinar, que tenga las características de curso reglado, certificado, obligatorio, dirigido a todas y todos los agentes de los cuerpos policiales, con especial atención a las Unidades de Seguridad Ciudadana, al *personal que presta servicios en las Instituciones Penitenciarias* y al personal al servicio de la Administración de Justicia no limitado a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, singularmente en los órganos judiciales con competencias en materia de familia» y en «acciones de formación dirigidas al personal penitenciario encargados de proteger y garantizar los derechos de las mujeres recluidas».

### 2.3. La necesaria incorporación de la perspectiva de género en el ámbito penitenciario

Sería en sede de la LOGP, en esa esperada y necesaria reforma de esta ley pionera, donde deberían encuadrarse las distintas medidas dirigidas específicamente a las mujeres privadas de libertad,<sup>281</sup> en el sentido de lo establecido en los estándares internacionales y europeos que se han venido apuntando en este estudio. O, al menos, deberían ser recogidas en sede reglamentaria.<sup>282</sup>

En espera de esa necesaria plasmación legal —o al menos reglamentaria—, la SGIP ha optado por emitir la **Orden de Servicio 6/2021,<sup>283</sup> de 22 de junio, sobre los «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciario»**. En su fundamentación inicial, se justifica la necesidad de la incorporación de la perspectiva de género tanto para conocer de forma separada la situación de mujeres y hombres en el ámbito penitenciario como para poder percibir posibles desigualdades y así poder corregir ese sesgo de tal manera que cada actividad, programa de tratamiento o prestación que se realice por parte de la Administración tenga la misma eficacia para hombres y mujeres.

Vincula correctamente además la finalidad de reintegración social de las personas privadas de libertad que tiene asignada esta Administración con la oferta de actividades, programas específicos de tratamiento y prestaciones que se dirigen a paliar las carencias y programas que presentan las personas al ingresar en prisión como instrumento de transformación y evolución, lo que requiere no sólo conocer las circunstancias concurrentes en cada persona sino también la conexión con las necesidades de cambio estructural en la sociedad y, con ello, la atención a las políticas de igualdad a las que hasta ahora se ha dado la espalda, con la consiguiente incorporación de la perspectiva de género en todas las actuaciones de la administración penitenciaria.

De una forma autocrítica, se reconoce también que la capacidad de mejora de la Administración penitenciaria en esta materia es importante puesto que ha estado ligada íntimamente hasta ahora a una perspectiva de género eminentemente masculina y de carácter tradicional, que se ha visto reforzada por el menor peso cuantitativo de las mujeres en prisión, y que ha tenido incidencia en aspectos tan diversos como las estructuras, los equipamientos, las normativas internas, el lenguaje utilizado o los servicios prestados, llegando a construir «una normalidad en la gestión penitenciaria que ha supuesto la consolidación de situaciones de desigualdad en todos los estamentos penitenciarios».

---

281 De la misma opinión, MATA Y MARTÍN, R.M.: «Apuntes sobre la esperada reforma penitenciaria». *Diario La Ley* nº 9516, 2019, p. 12.

282 Sitúan MAPELLI CAFFARENA, B., HERRERA MORENO, M., SORDI STOCK, B. en la publicación del Programa de acciones para la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito penitenciario de la SGIP en 2019 el inicio de la asunción pública de la perspectiva de género por la Administración penitenciaria española. Hasta entonces consideran que en materia penitenciaria se había venido asumiendo como «igualitario» el mantenimiento de una falsa neutralidad equidistante: «La exclusión de las excluidas. ¿Atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género?: Una visión andaluza», ob. cit., pp. 77 y 78.

283 Instrumento no normativo de organización interna dirigido por los órganos administrativos a sus órganos jerárquicamente dependientes para dirigir sus actividades, como establece el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como medidas que deben ser desarrolladas tanto para superar los actuales desequilibrios como para evitarlos en el futuro, esta Orden de Servicio enuncia las siguientes:

- **Revisión y adaptación para la adopción de un lenguaje inclusivo y sin marcaje de género** de todos los documentos, instancias institucionales, comunicaciones realizadas a la población reclusa, normas de régimen interior, nuevas órdenes de dirección, confección de listados y cartelería, así como en las manifestaciones y escritos del personal penitenciario dirigidos ya a la población reclusa o a las autoridades judiciales, organismos o Centro Directivo.
- **Revisión y valoración de toda la gestión penitenciaria** para la detección de las situaciones de desigualdad en que se encuentren las internas y para la puesta en marcha de actuaciones específicamente dirigidas a paliarlas. En particular, refiere que los protocolos, informes de entrevista al ingreso y los referidos al programa de prevención de suicidios deben recoger de forma específica y singular los aspectos especialmente prevalentes de las mujeres en prisión, entre los que señala expresamente: la condición de víctima de violencia de género o de otras violencias, prostitución, adicciones, mujeres sin techo, monoparentalidad, inmigración, pertenencia a grupos étnicos o minorías o cualquier otra situación de vulnerabilidad. Asimismo, son circunstancias que deben ser tenidas en cuenta durante todo su itinerario penitenciario.
- **Prohibición de limitación del acceso de las internas a las prestaciones o actividades** que se lleven a cabo en el centro donde se encuentren ingresadas. En concreto, y como principio general, se refiere que «ninguna actividad educativa, formativa, laboral, cultural, deportiva, recreativa o el desempeño de destinos en servicios auxiliares comunes del centro, estará adscrita a un único sexo, debiendo preverse el uso de las dependencias o instalaciones comunes por ambos sexos, ya sea en actividades conjuntas o diferenciadas, pero sin que en ningún caso quepa limitación alguna de acceso por el hecho de ser mujer, facilitando la ampliación de habilidades y destrezas que incrementen su competencia social y autonomía persona, en todos los ámbitos: formativo, laboral, cultural, etc.».
- **Promoción de acciones para romper los roles de género atribuidos tradicionalmente**, promoviendo nuevos estilos de masculinidad y feminidad más libres e igualitarios. Para ello se contempla que la dirección del centro y, específicamente, los Equipos Técnicos y la Junta de Tratamiento, deben promover la puesta en marcha de iniciativas tendentes a romper el vínculo de asignación a un sexo de determinadas actividades, poniendo en práctica actuaciones «palanca» dirigidas a hombres y mujeres con el objetivo de superar los roles tradicionalmente asignados a éstas e impulsando la corresponsabilidad familiar en actividades, tareas y horarios. Asimismo, señala que se programará e incentivará la participación de mujeres y hombres en talleres de sensibilización en igualdad de oportunidades y prevención de violencia de género, nuevas masculinidades, parentalidad positiva, corresponsabilidad, etc.
- **Promoción de la participación de las mujeres en actividades formativas y laborales en las que no tengan presencia o estén infrarrepresentadas.** A tal fin se subraya la actuación proactiva que deben tener los Equipos Técnicos y la Junta de Tratamiento.



- En cuanto a la **posibilidad de participación mixta en actividades**, se señala que, de existir incompatibilidad debido a la tipología delictiva del hombre, deberá resolverse mediante una acción positiva que priorice la participación de la mujer. Se añade también que, si bien la tipología delictiva no debe suponer per se la exclusión masculina de la actividad, se exigirá en todo caso la adopción de medidas concretas que garanticen la seguridad y bienestar de la mujer durante su realización.
- **Garantía del acceso de la mujer a los programas de tratamiento que necesite** y que se lleven a cabo en el establecimiento donde esté ingresada, para lo que deberá considerarse a la población reclusa del centro de forma integral, sin limitación alguna por razón de género. Atribuye a la dirección del centro la adopción de medidas para remover los obstáculos que pudieran estar evitando que este acceso se produzca y se subraya que los Equipos Técnicos y la Junta de Tratamiento no deben establecer distinciones por razón de género en la utilización de recursos tratamentales de que se disponga y requiera el itinerario rehabilitador de la persona. Añade que podrá valorarse la organización de las actividades del programa de forma que posibilite la intervención con ambos, con la adopción de medidas concretas que garanticen la seguridad y bienestar de la mujer durante su desarrollo. Señala también que se procurará la implementación del programa Sermujer.es así como todo tipo de iniciativas para la prevención de la violencia de género.
- **Potenciación de la creación de Departamentos Mixtos** —residenciales, Módulos de Respeto mixtos, UTEs mixtas— en función de las características de cada centro y con las prevenciones apuntadas en cuanto a la selección de las personas que deben ser ubicadas a ellos. Para ello, se refiere que se podrán realizar propuestas a la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social.
- **Atención específica a las necesidades de las mujeres en situación de especial vulnerabilidad**, entre las que señala expresamente a las mujeres con adicciones, enfermedad mental, discapacidad, migrantes, víctimas de violencia o familias monoparentales, entre otras. Para poder atender estas situaciones, señala que se deberá procurar la búsqueda de recursos especializados.
- **Establecimiento por los servicios sanitarios de protocolos sanitarios que atiendan a las diferentes necesidades de las mujeres**. Para ello también se elaborarán, en colaboración con los Equipos Técnicos, programas de prevención y educación que aborden sus patrones específicos de salud.
- **Desagregación por sexo de todas las estadísticas de difusión pública y de las estadísticas derivadas de la gestión penitenciaria**.

Concluye la Orden de Servicios esta relación de medidas subrayando la necesidad de incidir en tres aspectos. El primero se refiere a la inclusión de la perspectiva de género en todas las actuaciones penitenciarias (administrativas, terapéuticas, formativas, ocupacionales, de ocio, etc.) partiendo de la transversalidad en la perspectiva de género y en la necesidad de conocimiento, análisis y valoración de las necesidades y situación de partida de mujeres y hombres ante cada actuación, programa o medida a adoptar, de tal manera que se beneficien de las mismas sin generar desigualdades. El segundo reitera la necesidad del diseño y programación de intervenciones que rompan los roles de género tradicionales, facilitando tanto el empoderamiento de la mujer privada de libertad como

el desarrollo de las nuevas masculinidades en el hombre. Y el tercero insta al desarrollo de acciones tendentes a prevenir y erradicar la violencia de género, promoviendo la realización de programas específicos en violencia de género en penados de esta tipología y su seguimiento a lo largo de su condena. En este sentido, advierte del especial cuidado que requieren los centros mixtos en los que existan parejas, promoviendo la creación de algún protocolo para la detección de situaciones de violencia de género que puedan llegar a producirse o incluso para la detección en mujeres cuando se vayan a celebrar comunicaciones, disfrutar permisos de salida, etc.

La Orden de Servicios también concreta el marco normativo que permite la implementación de las distintas medidas que incorpora. Relacionándolo con el art. 4.2 RP, en el que se establecen los derechos de las personas privadas de libertad y, en concreto, el derecho al tratamiento penitenciario y a las medidas que se programen para asegurar su éxito, señala que debe realizarse una lectura conjunta con los artículos del RP que regulan las funciones de la Junta de Tratamiento, de los Equipos Técnicos, Directores/as y Subdirectores/as de Tratamiento.

Así, en relación a la Junta de Tratamiento, dice que el art. 273 RP le atribuye el establecimiento de los programas de tratamiento o modelos individualizados de ejecución penitenciaria, incluyendo la organización de la ejecución de las prestaciones asistenciales, fomento de actividades y selección de quienes han de participar en actividades educativas, formativas, laborales, socioculturales, recreativas o deportivas, así como la designación de los internos e internas que han de desempeñar prestaciones en servicios auxiliares comunes del centro. Y en cuanto a los Equipos Técnicos, el art. 275 RP les encomienda la ejecución de esos programas o modelos individualizados de intervención, las tareas de orientación, selección profesional y orientación laboral. En cuanto a los directores/as, recuerda sus funciones de dirección, coordinación y supervisión de los servicios de tratamiento (art. 280.2.1 RP) y, en relación a los subdirectores/as de tratamiento, el de organización, impulso y control de la actuación de los miembros de los equipos (art. 278.1 RP 1981).

Recoge por último que el Consejo de Dirección de cada centro penitenciario debe realizar un estudio de la situación de su centro para determinar las actuaciones que, ya en el marco de las normas de régimen interior, ya en lo relativo a sus respectivas competencias, deban ser adoptadas. Estas medidas debían plasmarse en un Protocolo de Actuación que debía ser remitido en el plazo de tres meses desde la recepción de esta Orden de Servicio al Departamento de Igualdad creado en la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Asimismo, se señala la necesidad de que en cada centro se constituya un **equipo de trabajo transversal**, con presencia de las diferentes áreas funcionales, y que deben realizar una evaluación trimestral de la situación de la mujer en el mismo, debiéndose levantar acta y remitir copia al Departamento de Igualdad de la SGIP tras sus reuniones, análisis, evaluaciones, actuaciones o actividades realizadas.

El Defensor del Pueblo ha valorado en su último Informe de forma positiva las medidas recogidas en esta Orden de Servicios, señalando la necesidad de que su cumplimiento y puesta en marcha sean realmente efectivas, su evaluación sea continua a través de los equipos multidisciplinares creados a tales efectos y el seguimiento periódico de su ejecución por parte del Departamento de Igualdad de la SGIP sean objetivos fundamentales a perseguir por la Administración.<sup>284</sup>

---

284 Informe anual del Defensor del Pueblo de 2021, p. 72.

## 2.4. Las posibilidades de actuación de las Administraciones penitenciarias españolas

Hay que destacar que dentro del marco normativo dibujado por la CE y por la LO 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el margen de actuación que tienen las Administraciones penitenciarias en esta materia es amplio. Precisamente esa falta de atención de la legislación penitenciaria a la singularidad de las mujeres privadas de libertad abre la puerta a que sea mediante la **política penitenciaria** llevada a cabo por las Administraciones Penitenciarias la forma en la que se establezcan estrategias para detectar y corregir situaciones de desigualdad, vulnerabilidad e invisibilidad y para implementar actuaciones positivas que las revertan en las distintas esferas de la ejecución de la pena, no sólo en cuestiones referidas a infraestructuras y disposición de medios materiales y personales, sino también de políticas específicas dirigidas a la individualización del tratamiento, a la singularización de las distintas prestaciones (sanitaria, educativa, ...) o incluso a estrategias de destino, separación y clasificación penitenciaria.

Debe tenerse en cuenta en este sentido que mientras que la competencia respecto a la legislación penal y penitenciaria es exclusiva del Estado (art. 149.1.6º CE), el artículo 79 de la LOGP contempla la posibilidad de asunción por parte de las CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomía de la ejecución de la legislación penitenciaria y la consiguiente gestión de la actividad penitenciaria. Así lo reconocieron inicialmente Cataluña (Estatuto de 1979 y posteriormente en el del 2006), País Vasco (Estatuto de 1979), Navarra (Estatuto de 1982) y posteriormente Andalucía (en la reforma de 2007 de su Estatuto de 1981).

Como ya hemos señalado anteriormente, en el momento actual, la transferencia en materia penitenciaria la tienen asumida dos Comunidades Autónomas: Cataluña, desde el 1 de enero de 1984,<sup>285</sup> dependiente de la Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima del Departamento de Justicia de la Generalitat catalana; y País Vasco, desde el 1 de octubre de 2021,<sup>286</sup> dependiente del Servicio vasco de gestión de penas de la Viceconsejería de Justicia. Ambas Administraciones conviven con la Administración General del Estado (AGE), cuya Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, de la que dependen todos los centros penitenciarios salvo los ubicados en las dos CCAA señaladas, está actualmente integrada en el organigrama del Ministerio del Interior.

Por el momento, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha avanzado sensiblemente en estos últimos años hacia el reconocimiento de la dureza de la situación de la mujer en prisión y en la adopción de posibles estrategias para su reversión. Para ello, en primer lugar, planteó durante el 2019 el estudio de «**La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria**» ya referido anteriormente, con la voluntad de hacer una radiografía no sólo cuantitativa, sino también sociológica, a partir de la percepción subjetiva de las mujeres presas en cuestiones referidas a las condiciones de su vida en prisión, la seguridad y a atención a sus necesidades a través de la realización de un cuestionario remitido a todas las mujeres que se encontraban en prisión (en el terri-

---

285 Realizada por RD 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración penitenciaria. Mediante el Decreto 329/2006, de 5 de septiembre se aprobó su Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal en Cataluña.

286 Realizada por RD 474/2021, de 29 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CCAA del País Vasco sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria.

torio en ese momento gestionado por la SGIP, que incluía el País Vasco).<sup>287</sup> Este estudio fue publicado en 2021. Pero, además, como también se vio anteriormente, este Informe apunta ya una serie de actuaciones propuestas que han servido de base para la elaboración por parte del actual Director General de Ejecución Penal y Reinserción Social, Miguel Ángel Vicente Cuenca, de la ya referida **Orden de Servicio 6/2021, de 22 de junio, sobre «Fundamentos para la implementación de la perspectiva de género en la ejecución penitenciaria»**.

Un mes antes, el 26 de mayo de 2021, se había aprobado por la Secretaría General la **Instrucción 4/2021 sobre las medidas para evitar el acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito laboral penitenciario** y el procedimiento informal para abordar estas situaciones, con el objetivo de arbitrar medidas, acciones y procedimientos para prevenir, evitar y erradicar las conductas de acoso sexual y por razón de sexo en los centros de trabajo respecto al personal de la SGIP y de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (EETPFE).

Junto a ello, con fecha de 26 de mayo de 2021, el actual Secretario General de Instituciones Penitenciarias, Ángel Luis Ortiz González, había firmado la resolución para la **creación del Departamento de Igualdad** de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en cumplimiento con la LO 3/2007, de 22 de marzo y su previsión tanto del principio de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres como principio rector que debe informar la actuación de todos los poderes públicos y de su exigencia de creación de las Unidades de Igualdad en todos los Ministerios (art. 77).

El Departamento de Igualdad nace con el objetivo general de promover la adopción de medidas que institucionalicen mecanismos de trabajo que favorezcan la igualdad de género en todos los niveles y áreas de actuación de la Administración penitenciaria, siendo su ámbito tanto el relativo a las personas que trabajan en el medio penitenciario y de las medidas alternativas como el de las personas privadas de libertad o sometidas a una medida alternativa. Entre sus objetivos específicos, la citada resolución enumera cuatro: la adopción de métodos de trabajo que garanticen la incorporación de la perspectiva de género en la planificación, presupuestación, implementación y evaluación de cualquier programa o actuación en el ámbito de la SGIP y EETPFE; favorecer la integración efectiva de la igualdad de género en la práctica administrativa, impulsando la formación y sensibilización del personal en relación al alcance y significado del principio de igualdad de oportunidades; servir de órgano consultor en materia de igualdad para las distintas unidades, servicios centrales y órganos periféricos de la SGIP y EETPFE; y en cuanto a las personas privadas de libertad y condenadas a penas o medidas alternativas, la promoción de acciones específicas que garanticen una real y efectiva igualdad de oportunidades entre las mujeres y hombres durante su estancia en prisión y su cumplimiento de la pena o medida impuesta.

La resolución atribuye a este Departamento funciones de investigación y diagnóstico del estado real respecto a la igualdad de oportunidades y la incorporación de la dimensión de género en el ámbito penitenciario, la formación y capacitación del personal penitenciario en esta materia, el asesoramiento y acompañamiento en la actuación de los órganos directivos de la Administración penitenciaria, la realización de actividades de difusión y comunicación y el impulso, evaluación y seguimiento del Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades en el ámbito

---

<sup>287</sup> Con un total de 1703 cuestionarios contestados, lo que representaba el 57.17% de la población total de mujeres.

competencial propio de la Administración penitenciaria y de las medidas que se adopten en esta materia (programas, uso no sexista, conciliación, ...).

Cataluña ha optado por incorporar en la legislación esa necesidad de inclusión de la perspectiva de género en el ámbito de la prisión dando un paso más allá ante el silencio que en este ámbito tiene la LOGP y la LO 3/2007. Como la competencia legislativa en el ámbito penitenciario es exclusivamente estatal, lo ha hecho a través de su propia **Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres**. Es en su artículo 54 donde se establece la necesidad de la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de los centros penitenciarios, y, en particular, en los programas de tratamiento, rehabilitación e inserción social de las personas internas. Para ello, señala que los centros de ejecución penal deben tener programas de tratamiento específicos para los diferentes colectivos de mujeres (con especial atención a las mujeres jóvenes, embarazadas y madres, así como transexuales), programas de deben ser aplicados por equipos de intervención profesional cualificada, debiendo tener en cuenta la habilitación de espacios adaptados a las necesidades de las mujeres internas y fomentar su reinserción con criterios no sexistas. Refiere asimismo la necesidad de que los servicios y centros de ejecución penal desarrollen programas formativos destinados a hombres y mujeres para sensibilizarlos sobre la igualdad y de que se refuerce la atención médica y psicológica con perspectiva de género y también la educación sexual y reproductiva. Asimismo, afirma que la Administración de la Generalitat debe velar porque las actividades orientadas a la inserción laboral en los centros de ejecución penal no perpetúen los roles de género.<sup>288</sup> Se refiere por último a la necesidad de ofrecer formación específica de género, igualdad y derechos de las mujeres a todos los profesionales que trabajen en los centros penitenciarios y judiciales.<sup>289</sup>

Desde 2017 también en Cataluña se configura una comunidad de práctica (CoP) de **referentes de género** que están integrados en la estructura orgánica de los centros penitenciarios, designados por la Secretaría de Mesures Penals, Reinsecció i Atenció a la Víctima a propuesta de la dirección del centro entre los profesionales que de forma voluntaria se presenten o entre los propuestos por la dirección.<sup>290</sup> Para ayudarles en su actuación, recientemente, en febrero de 2021, el Departamento de Justicia ha elaborado la «**Guía de referentes de género de los centros penitenciarios de Cataluña. La perspectiva de género en el**

---

288 Asimismo, el art. 54 establece que la Generalitat debe garantizar los medios humanos y materiales necesarios, así como la formación del personal en el ámbito judicial y penitenciario, para la prevención de todas las manifestaciones de violencia machista y la protección de las víctimas además de generar servicios y asegurar el tratamiento integral de las internas que la hayan sufrido. En cuanto a la prevención de la violencia machista y la protección de las víctimas, se añade que se debe tener en cuenta en la intervención y el tratamiento especializado de las personas condenadas por delitos relativos a la violencia machista e incluir talleres de autoestima para las mujeres víctimas.

289 Concretando específicamente en los equipos de asesoramiento técnico-penal, formados por profesionales de la psicología y del trabajo social especializados en el ámbito judicial en la realización de análisis periciales, psicológicos, sociales y psicosociales; en ellos cuerpos penitenciarios con el objetivo de evitar la estigmatización de las internas y el ejercicio de micromachismos contra las mujeres; y en los cuerpos judiciales, con el objetivo de evitar la perpetuación de actitudes y la estigmatización de las mujeres que delinquen.

290 Con origen en un grupo estable coordinado por la Subdirección de Programas de Rehabilitación y Sanidad que desde 2010 realizaba distintos talleres y sesiones informativas y de sensibilización. La CoP se reúne presencialmente cuatro veces año, previa convocatoria de la mencionada Subdirección.

ámbito penitenciario»,<sup>291</sup> como concreción del eje 6 del Plan estratégico de políticas de igualdad de Género aprobado el 9 de julio de 2019 que preveía expresamente la necesidad de consolidar la figura de los referentes de género de los centros penitenciarios como profesionales encargados de velar por la incorporación de la perspectiva de género en un ámbito como el penitenciario, marcado por el androcentrismo. La guía nace con la vocación de ser una herramienta para las personas que actúan como referentes de género en el medio penitenciario,<sup>292</sup> estructurando algunas de las acciones que pueden ser impulsadas para conseguir la perspectiva de género en la vida cotidiana de los centros penitenciarios catalanes.

## 2.5. ¿Una tarea pendiente?: la incorporación de la perspectiva de género en el resto de actores en la ejecución de la pena de prisión

Al igual que las Administraciones penitenciarias han reparado en la necesidad de atender a las particularidades que caracterizan el cumplimiento de la pena de prisión en el caso de las mujeres, también lo han hecho los órganos encargados de la supervisión y defensa de los derechos de las personas privadas de libertad.

Así lo ha hecho, en primer lugar, el **Defensor del Pueblo**, quien en varios de sus informes anuales, como ocurre en el último de 2021, ha incorporado un apartado específico dentro de su evaluación sobre los centros penitenciarios relativo a las mujeres. También lo ha hecho el **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**, que en su Informe anual de 2020 ha incorporado el Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual con el objetivo de analizar la situación de las mujeres y del colectivo LGTBI en las prisiones, fijando sus estándares de actuación en esta materia.<sup>293</sup> Ante la comprobación de que muchas de las sugerencias realizadas en los últimos años

---

291 Disponible en: [https://justicia.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/lllibres\\_per\\_colleccio/col\\_leccions\\_actives/programa\\_compartim/guia-referents-genere.pdf](https://justicia.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/lllibres_per_colleccio/col_leccions_actives/programa_compartim/guia-referents-genere.pdf).

292 Figura reconocida por la Secretaría de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima como órgano consultivo y ejecutivo de políticas de género en las prisiones. En Cataluña, el art. 9 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de hombres y mujeres, prevé que la Administración de la Generalitat impulse la regulación y el sistema de capacitación y formación de los profesionales de igualdad de género y que las administraciones públicas vayan incorporando progresivamente estos profesionales para implantar las medidas de igualdad en las tareas de la Administración, participando en la diagnosis, aplicación, evaluación y seguimiento de todas las políticas públicas y, de manera relevante, en las políticas y proyectos específicos orientados a la consecución de la igualdad. Señala por último que la Generalitat reconocerá la figura del profesional de igualdad de género en la relación de puestos de trabajo, particularmente en los órganos destinados a velar por el cumplimiento de la mencionada ley.

293 En el desarrollo y ejecución de este proyecto participa un equipo multidisciplinar, con personal del MNP y expertas externas psicólogas y médicas especialistas en género. Para la obtención de una visión global y precisa de la situación de las mujeres y personas LGTBI se han realizado una serie de visitas, que continúan, a distintos tipos de centros y en distintos momentos, escuchando a las mujeres y al personal de todas las categorías. Hasta el momento se han visitado los CP Antoni Asunción Hernández de Picassent (Valencia) en 2018; CP Madrid I y Las Palmas I y Las Palmas II en 2019; CP de Ceuta y CP de Alcalá de Guadaira (Sevilla) en 2020. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: *Proyecto de visitas para prevenir la discriminación por razón de género y de orientación sexual*, separata del informe anual 2020, 2021, pp. 211 y 212.

tras la realización de las visitas seguían repitiéndose y valorando que respondían a aspectos estructurales del sistema penitenciario en materia de género, el MNP concluye que su abordaje debe realizarse de una forma más amplia y con una herramienta más potente como las Recomendaciones que plantea a lo largo de este documento y que han sido incorporadas a lo largo del contenido de este Estudio.

Sin embargo, no se encuentran todavía consideraciones particulares sobre la situación de la mujer en los criterios de actuación, conclusiones y acuerdos de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria aprobados en sus reuniones anuales.





# IV

## **La cultura como herramienta para la resocialización de la mujer**



# El derecho a la cultura en prisión como elemento del tratamiento penitenciario

## 1. El derecho a la cultura en prisión

El pilar sobre el que se construye el sistema penitenciario<sup>1</sup> es el mandato de resocialización recogido en el artículo 25.2 de la Constitución española, conforme al cual las penas privativas de libertad, también para las mujeres, deben orientarse a su reeducación y reinserción social.

Pero los poderes públicos, ya el legislativo en la elaboración de las leyes, ya el ejecutivo en el establecimiento de políticas y estrategias, ya el judicial, en la imposición de las penas, no sólo están obligados a moverse en ese marco del art. 25.2 CE. También apela a ellos directamente la CE en su art. 9.2 cuando señala que a ellos les corresponde remover los obstáculos y promover las condiciones para garantizar la igualdad y libertad del individuo de una forma real y efectiva y facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social.

En ese proceso de resocialización, la relevancia del **acceso a la educación y a la cultura** queda plasmada ya en la propia Constitución. Por un lado, es necesario recordar que la CE proclama el derecho fundamental a la educación en su art. 27, asignándole la finalidad de lograr «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

Muy significado es que el Constituyente incorporara en el texto del art.25.2 CE una doble referencia a la educación y a la cultura. Así lo hace, en primer lugar, al afirmar que la orientación de las penas privativas de libertad y las medidas de *seguridad será hacia la reeducación* (y reinserción social). Pero, además, entre los derechos de los internos que especialmente se quieren reafirmar en el párrafo final, se enuncia el **acceso a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad**. Precisamente en este párrafo que recoge la constitucionalización de los derechos de las personas privadas de libertad,<sup>2</sup> la selección y referencia a algunos de ellos <sup>3</sup> y en concreto a la cultura y su relación con el desarrollo integral de la personalidad, el Constituyente destaca aquellos más relacionados directamente con esa idea de resocialización. Y específicamente para las mujeres, la interven-

---

1 Y así establece el art. 1 LOGP: «Las Instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley *tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad*, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados. Igualmente tienen a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados».

2 Cuando establece que «El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria».

3 Al referir que «en todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad».

ción educativa puede plantearse, además de como un derecho, como una forma de reducir su vulnerabilidad a través del empoderamiento.<sup>4</sup>

Ello, en relación con el citado art. 9.2 CE, obliga a la Administración penitenciaria a tener una **posición proactiva** en remover esos obstáculos con los que se encuentra la mujer privada de libertad. También en este ámbito del acceso a la cultura, pues además es un mecanismo que puede ser utilizado como vía para la resocialización.

Precisamente el Parlamento Europeo, en su Resolución de 13 de marzo de 2008, sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios, y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social, establece esa vinculación entre el acceso regular de todas las personas encarceladas a, junto a las actividades deportivas y de recreo, «oportunidades de educación artística o cultural» como elemento esencial para proteger su equilibrio psicológico y favorecer las oportunidades de reinserción social.

## 2. El tratamiento penitenciario

La configuración de un programa que se refiera exclusivamente o bien que incorpore elementos referidos al acceso a la cultura de las mujeres privadas de libertad será un programa de tratamiento. El art. 4.2 RP configura el tratamiento además como un derecho: «derecho de los penados al tratamiento penitenciario y a las medidas que se les programen con el fin de asegurar el éxito del mismo».

En nuestra normativa, conviven actualmente dos conceptos de tratamiento, uno eminentemente clínico, basado en una intervención desde las ciencias de la conducta, de naturaleza terapéutica, y otro de mayor amplitud, que incorpora, además, otras dimensiones que son imprescindibles en esa inserción, como las referidas a la actuación educativa, **cultural**, deportiva, laboral y de gestión del tiempo de ocio.

En efecto, la LOGP en 1979 adoptó una configuración del tratamiento restrictiva, eminentemente clínica o de naturaleza terapéutica, propia del avance de las ciencias de la conducta, y que giraba sobre la idea del cambio de la personalidad de los penados.<sup>5</sup> Pero ese carácter clínico es completado con una concepción de carácter extensivo o amplio, en el que junto a esas actividades tratamentales

---

4 FRUTOS BALIBREA, L., VIEDMA ROJAS, A.: «Educación en prisión: justicia o asistencia social». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012, p. 71.

5 Lo que se constata en la propia finalidad que el art. 59 LOGP atribuye al tratamiento penitenciario: «2. El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin, se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general».

de naturaleza terapéutica, cobran fuerza otras actividades de carácter formativo, educativo, laboral, recreativo, deportivo y **socio-cultural**.<sup>6</sup>

Y expresamente entre ellas a las de **naturaleza cultural** se refiere el propio Preámbulo del RP de 1996: «el nuevo RP incorpora a su texto los avances que han ido produciéndose en el campo de la intervención y tratamiento de los internos, consolidando una concepción del tratamiento más acorde a los actuales planteamientos de la dogmática jurídica y de las ciencias de la conducta, haciendo hincapié en el componente resocializador más que en el concepto clínico del mismo. Por ello, el Reglamento opta por una concepción amplia del tratamiento que no sólo incluye las actividades terapéutico-asistenciales, sino también las actividades formativas, educativas, **socioculturales**, recreativas y deportivas, concibiendo la reinserción del interno como un proceso de formación integral de su personalidad, dotándole de instrumentos eficientes para su propia emancipación».

Esa extensión del concepto de tratamiento permite ampliar su radio de actuación en un segundo sentido, ofertando también la posibilidad de realización de estas actividades salvo las estrictamente clínicas vinculadas con la tipología delictiva que deben ser restringidas a los condenados/as, a los presos/as preventivos.

Es el art. 20 RP el que contempla la **elaboración de modelos de intervención** (para preventivos) y **programas de tratamiento** (para penados). En el caso de los penados la intervención se limitará a esas otras dimensiones, no entrando en los aspectos clínicos en virtud del principio de presunción de inocencia: «Respetando el principio de presunción de inocencia, la Junta de Tratamiento, de acuerdo con dicho informe, valorará aspectos tales como ocupación laboral, formación cultural y profesional o medidas de ayuda, a fin de elaborar el modelo individualizado de intervención». En el caso de los penados «se formulará un programa individualizado de tratamiento sobre aspectos tales como ocupación laboral, formación cultural y profesional, aplicación de medidas de ayuda, tratamiento y las que hubieran de tenerse en cuenta para el momento de la liberación» (PIT).

Es en el PIT donde deberán incorporarse estas actividades. Así, el art. 118 RP establece que las actividades educativas, formativas, socioculturales y deportivas se determinarán por el Consejo de Dirección, teniendo en cuenta los planes de actuación del Centro Directivo, «a partir de los programas individualizados elaborados por las Juntas de Tratamiento».

En el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, la Instrucción 12/2006, relativa a la «Programación, evaluación e incentivación de actividades y programas de tratamiento», refiere que la labor prioritaria en la intervención penitenciaria en este ámbito es la detección de las carencias que limitan el desarrollo integral de las personas privadas de libertad, paso necesario para determinar con precisión el PIT, asignando en el mismo, con criterios técnicos, las actividades prioritarias y complementarias de acuerdo al estudio de carencias, necesidades e intereses del interno/a, y adaptando el catálogo de actividades del centro a esas necesidades.

Para ello, refiere que en cada centro se desarrollará un catálogo de actividades a partir del cual elabore una Programación General de **actividades culturales**, deportivas, ocupacionales y educativas para desarrollar a lo largo del curso escolar. Con ello se pretende, señala expresamente, responder a uno de los objetivos principales: «fomentar la sensibilización en la población reclusa del valor de la educación, del deporte y de la cultura como parte imprescindible de su forma-

ción integral como persona, y de su contribución a la autoestima, a la salud, al respeto mutuo y a la convivencia intercultural y social».<sup>7</sup>

Además, el RP prevé ya un diseño desde el inicio, vinculado al procedimiento de clasificación inicial. La propuesta de clasificación inicial que realizarán las Juntas de Tratamiento tras el estudio del interno y que debe ser aprobado por el Centro Directivo, contendrá una propuesta razonada de grado «y el programa individualizado de tratamiento, en el que se dará cobertura a las necesidades y carencias detectadas en el interno en los ámbitos señalados en el art. 20.2 de este Reglamento. En el programa se señalarán expresamente los destinos, actividades, programas educativos, trabajo y actividades ocupacionales o de otro tipo que deba seguir el interno» (art. 103.1 RP).

Esas actividades de tratamiento pueden realizarse tanto en el interior de los centros penitenciarios como fuera de ellos, en función de las condiciones más adecuadas para la consecución de los fines de la pena (art. 113 RP). Se subraya además que la Administración penitenciaria tendrá en cuenta los recursos existentes en la comunidad para la ejecución de esas actividades de tratamiento. Ello es a su vez consecuencia de ese concepto más extensivo de tratamiento, que introduce un nuevo actor en el ámbito de la realización y, sobre todo, ejecución de los programas de tratamiento. Junto a las Juntas de Tratamiento y los Equipos Técnicos que son los órganos colegiados encargados del diseño y ejecución del tratamiento penitenciario, respectivamente,<sup>8</sup> se incorpora un relevante actor, el **tercer sector**, en la colaboración en la implementación de estos programas. Así lo prevé expresamente también el RP cuando señala que «se facilitará la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas» (art. 111.3 RP).

---

7 Se prevé además, que como apoyo a estos programas culturales y deportivos desarrollados en los centros, se convoquen anualmente por la SGIP actividades de apoyo culturales y deportivas (concursos culturales, plan de fomento de la lectura, campeonatos deportivos y otras) para completar las programaciones de los centros.

8 Conforme establecen los artículos 111, 273 y 275 RP.

### 3. Programas de tratamiento específicos para mujeres

En las últimas dos décadas, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha ido diseñando programas específicos de tratamiento dirigidos a la intervención con tipologías concretas de reclusos, ya por su perfil delictivo,<sup>9</sup> ya por su problemática específica.<sup>10</sup> Junto a ellos, un tercer grupo de programas de intervención o incluso nuevas formas de cumplimiento (como es el caso de los módulos de respeto o las unidades terapéuticas) van dirigidos a mejorar las habilidades en aspectos como la resolución de conflictos y, con ello, con voluntad de incidir positivamente tanto en la convivencia en el centro como en el mismo proceso resocializador del individuo.<sup>11</sup>

A todos ellos, salvo al de violencia de género dirigido solo a los agresores y, por tanto, a los hombres,<sup>12</sup> pueden y deben tener acceso las mujeres privadas de libertad.

Así, en el último informe de la SGIPP (2020), al referirse a los distintos programas de tratamiento y enumerar los participantes, señala la siguiente participación de las mujeres en los programas ofrecidos:<sup>13</sup>

---

9 Es el caso de programas como el de control de la agresión sexual (PCAS), el de violencia de género, el de intervención en conductas violentas (PICOVI), el Programa Marco de Intervención en radicalización violenta con internos islamistas (Instrucción 2/2016), el Programa de Educación Vial, el Programa de Pornografía Infantil, o los más recientes como el Programa de intervención en delitos económicos (PIDECO), el Programa Diversidad, por la igualdad de trato y no discriminación y frente a los delitos de odio.

10 Como el Programa de Intervención con jóvenes, el Plan de Intervención General en materia de drogas en la Institución penitenciaria (Instrucción 3/2011), el Programa de Alcoholismo, el Programa de Tabaquismo, el Programa de juego patológico, el Programa Integra para la intervención con personas que presentan discapacidad intelectual; el Plan Marco de Intervención Educativa con internos extranjeros; el Plan de Prevención de Suicidios; el Protocolo atención integral a las personas mayores en el medio penitenciario (Instrucción 8/2011); o el Programa de intervención penitenciaria para discapacitados intelectuales y sensoriales.

11 Como el Protocolo de intervención y normas de régimen cerrado (Instrucción 17/2011), el programa de preparación de permisos de salida, la terapia asistida con animales, o los programas y talleres dirigidos a incorporar la resolución dialogada de conflictos y la justicia restaurativa.

12 Tampoco refiere el último Informe General de la SGIP de 2020 la participación de mujeres en el programa de Control de la agresión sexual (PCAS), el programa de juego patológico, el programa de pornografía infantil o el Programa Diversidad.

13 En todo caso, hay que tener en cuenta que el 2020 fue un año marcado por la pandemia y que, entre otras muchas cuestiones, también las medidas restrictivas de movilidad adoptadas para proteger a la población penitenciaria afectaron al desarrollo de los programas de tratamiento.

Tabla 41. Programas de tratamiento AGE y distribución de participantes por sexo.

| Programa                                                                            |                                                    | Hombres | Mujeres |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------|---------|
| Violencia de género (PRIA)                                                          |                                                    | 1005    | 0       |
| Control de la agresión sexual (PCAS)                                                |                                                    | 457     | 0       |
| Población penitenciaria extranjera <sup>14</sup>                                    |                                                    | 163     | 5       |
| Prevención de suicidios                                                             |                                                    | 1690    | 222     |
| Personas con discapacidad física, sensorial, psíquica o intelectual <sup>15</sup>   |                                                    | 446     | 25      |
| Internos en departamentos de régimen cerrado <sup>16</sup>                          |                                                    | 393     | 23      |
| Intervención con jóvenes <sup>17</sup>                                              |                                                    | 754     | 12      |
| Terapia asistida con animales (TACA) <sup>18</sup>                                  |                                                    | 237     | 33      |
| Resolución Dialogada de conflictos                                                  |                                                    | 536     | 7       |
| Programa de preparación de permisos de salida                                       |                                                    | 1053    | 57      |
| Tabaquismo <sup>19</sup>                                                            |                                                    | 49      | 6       |
| Programa de deshabituación al alcohol <sup>20</sup>                                 |                                                    | 557     | 97      |
| Programa de juego patológico                                                        |                                                    | 45      | 0       |
| Programa de Pornografía infantil                                                    |                                                    | 2       | 0       |
| Programa para el control de la conducta violenta (PICOVI) <sup>21</sup>             |                                                    | 72      | 3       |
| Programa DIVERSIDAD para la igualdad de trato y no discriminación (delitos de odio) |                                                    | 6       | 0       |
| Módulos de respeto <sup>22</sup>                                                    |                                                    | 14.995  | 1.699   |
| Unidades terapéuticas <sup>23</sup>                                                 | Unidad Terapéutica y Educativa (UTE) <sup>23</sup> | 1.604   | 70      |
|                                                                                     | Comunidad Terapéutica <sup>24</sup>                | 173     | 7       |
|                                                                                     | Módulo terapéutico <sup>25</sup>                   | 415     | 15      |
|                                                                                     | Módulo mixto <sup>26</sup>                         | 106     | 0       |



También recoge que, en número totales, la participación de las mujeres en programas de tratamiento representa un 80.4% de la población reclusa, y en los hombres un 57.91% (en los cómputos se contemplan los módulos de mujeres y las UTES). Aún así, no deja de ser sorprendente, como refiere IIPP en su estudio sobre *La situación de la mujer privada de libertad en la Institución Penitenciaria*, que sólo 1 de cada 4 mujeres (25.8%) participa en algún programa de tratamiento ofertado por la Administración penitenciaria: 7 de cada 10 no lo hacen. También señalan que resulta paradójico que donde menor participación tienen es en los centros de mujeres (un 20%), frente a los «mixtos» (28.1%). De quienes participan —y quienes contestan: sólo un 18.4%— lo hacen fundamentalmente en programas de deshabituación de drogas.

Específicamente con una perspectiva de género, la SGIP ha articulado el **Programa Ser Mujer** que fue implantado en 2011 en colaboración con el Insti-

---

14 Datos de participación del cuarto trimestre.

15 Datos de participación del cuarto trimestre.

16 Datos de participación media anual.

17 Datos de participación media anual.

18 Datos de participación media anual.

19 Datos de participación media anual.

20 Datos de participación del cuarto trimestre.

21 Datos de participación media anual.

22 Datos de media trimestral. Los módulos de respeto son sistemas de organización de vida en prisión, que funcionan como unidad de separación interior del centro, y cuyas normas y condiciones posibilitan un ambiente de convivencia más adecuado para la puesta en marcha de programas de intervención, puesto que el interno/a va de manera voluntaria, acepta un cumplimiento estricto de las exigentes normas de convivencia y respeto y se compromete a la participación en actividades y grupos de trabajo. En 2020, IIPP contaba con 246 módulos de respeto en 68 centros penitenciarios y sus 3 Unidades de Madre.

23 Las Unidades Terapéuticas son espacios libres de droga que se dirigen a estimular la intervención reforzada en el tratamiento de los internos toxicómanos. Su desarrollo y tipologías se recoge en la Instrucción 3/2011, relativa al «Plan de Intervención General en materia de drogas en la Institución penitenciaria».

24 Datos de población media. Como refiere el propio Informe General 2020, las Unidades Terapéuticas se caracterizan por estar formadas por grupos terapéuticos de internos y un equipo multidisciplinar de profesionales de todas las áreas (psicólogos, educadores, vigilantes, trabajadores sociales, maestros, monitores sanitarios, etc.), acogiendo tanto a internos/as con problemas con drogodependencia como a no drogodependientes. Se encuentran en 25 centros.

25 Datos de población media. Según refiere el Informe General 2020, en la Comunidad Terapéutica (regulada conforme a los arts. 66 LOGP y 117 RP), el equipo está formado por profesionales de Instituciones Penitenciarias y, en algunos casos, por voluntarios especializados de ONG, acogiendo únicamente a internos/as drogodependientes. Están implantadas en 5 centros.

26 Datos de población media. Los módulos terapéuticos se destinan a internos drogodependientes, pudiendo estar formado el equipo por profesionales de IIPP o de ONG. Están en 10 centros.

27 Se trata, señala el Informe 2020, de un módulo en el que conviven diferentes perfiles de internos (drogodependientes, enfermos mentales, discapacitados e internos sin patologías), con un equipo de profesionales conformado por voluntarios de ONG en trabajo conjunto con profesionales de IIPP. Se encuentra en 3 centros.

tuto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Su objetivo general busca disminuir la vulnerabilidad de las mujeres privadas de libertad ante situaciones de violencia y/o dependencia e intervenir sobre aquellas que han vivido o están viviendo esta problemática.<sup>28</sup>

Está estructurado en 7 Unidades<sup>29</sup> y su desarrollo es grupal —complementado también con intervención psicológica individual de ser necesaria— puesto que, como refiere el Manual de actuación, el trabajo en grupo permite promover cambios en las actitudes, conductas y emociones y es una alternativa para abordar el aislamiento, la angustia, el malestar y la desconfianza que pueden vivir las mujeres hacia el medio penitenciario, y para romper el estereotipo de relación distante entre ellas y los profesionales de la prisión. Ayuda igualmente a analizar los múltiples aspectos que contribuyen a conformar su identidad como mujeres y, mediante el intercambio de percepciones, ideas y sentimientos, facilita la comprensión de que su situación social o vital tiene muchos puntos en común con el de sus compañeras, proporcionando comprensión y apoyo. En cuanto a los criterios de selección, se refiere que la población diana es la de las mujeres que han vivido o estén viviendo situaciones de violencia de género y la de aquellas que, sin haberla sufrido, estén interesadas por el programa, siendo para ellas una herramienta de carácter preventivo.<sup>30</sup> En cuanto a su duración, está previsto que la parte grupal pueda ser realizada en torno a 48 sesiones de carácter semanal, con una duración no superior a dos horas cada sesión.

Su realización debe ser llevada a cabo por un equipo de intervención de carácter multidisciplinar formado tanto por profesionales de los Equipos Técnicos de IIPP como por profesionales del Instituto de la Mujer y de Asociaciones u ONG especializadas en aspectos referidos a la problemática de género, con el objetivo de poder abordar de forma integral tanto los aspectos personales, actitudinales y psicológicos, como los sociofamiliares, laborales, penales y penitenciarios.<sup>31</sup>

---

28 Junto a ello, como objetivos específicos del programa, su Manual de Intervención refiere: «1. Favorecer la interacción, comunicación, expresión de emociones y vivencias personales entre las participantes del grupo, proporcionándoles una experiencia de encuentro interpersonal respetuoso, cálido y orientado al crecimiento personal y al aprendizaje grupal; 2. Conocer la presencia e incidencia del sistema sexo-género en nuestra sociedad actual y en la experiencia vital de cada mujer; 3. Favorecer una autoestima saludable que permita a las participantes conocerse y representarse a sí mismas como mujeres valiosas; 4. Promover una actitud de autocuidado a través del conocimiento e interiorización de hábitos saludables en su vida cotidiana; 5. Motivar la búsqueda de una sexualidad saludable a través del conocimiento de un concepto global de sexualidad y de la información y formación necesaria para la prevención de infecciones de transmisión sexual y de embarazos no deseados; 6. Profundizar sobre los estilos de relación, vínculos amorosos y la elección de pareja, así como conceptualizar, identificar y abordar las situaciones de violencia de género; 7. Dotar a las internas de habilidades y recursos personales para que puedan identificar, prevenir y afrontar las situaciones de violencia, así como superar los efectos y secuelas en caso de haberla padecido; 8. Dar a conocer los recursos de protección, ayuda y atención que las Instituciones y Asociaciones ponen a disposición de las mujeres y de sus hijos e hijas, en caso de estar inmersos, o correr riesgo de estarlo, en una situación de malos tratos».

29 En concreto: Construcción de la identidad de género; autoestima; sexualidad; relaciones de pareja y mitos del amor romántico; violencia de género; habilidades de competencia social; prevención y recursos.

30 El programa excluye a las mujeres que padecen sintomatología psicopatológica grave que pueda interferir en la normal participación en el programa, encontrarse en un momento emocional que pueda afectar directamente a su persona o influir a las demás integrantes del grupo o tener una problemática activa de adicción a drogas sin tratamiento.

31 Véase con más detalle el Programa de prevención de violencia de género para las mujeres en Centros Penitenciarios. Ser Mujer. Manual para Profesionales. Documentos Penitenciarios 9. Ministerio del In-

En 2020, como señala el último Informe General de la SGIP, estaba implantado en 17 centros y contó con una participación media de 123 internas.

Un segundo programa con perspectiva de género es el **Programa de acciones para la Igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el ámbito penitenciario**. Desde el año 2009, se ha implementado este programa, dirigido a fomentar la plena igualdad en el ámbito penitenciario, en concreto, atajando las situaciones y circunstancias que perpetúan un trato discriminatorio de las mujeres en la ejecución penitenciaria y contribuyendo a romper las barreras sociales y personales que pueden dificultar la adecuada inserción social y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía.<sup>32</sup>

Realmente es un programa que recoge una serie de estrategias que debe acometer la Institución Penitenciaria para llegar a esa igualdad.<sup>33</sup> Entre ellas, se refiere expresamente a los **planes de integración cultural**, deportiva y de ocio, donde como acciones específicas se señalan:

- Estimular la cooperación con las administraciones territoriales y asociaciones comunitarias para el fomento, desarrollo, promoción y práctica deportiva y cultural de las mujeres internadas e integración en competiciones y **actividades culturales con la población de mujeres del entorno**.
- Elaboración e implementación de **criterios que faciliten el acceso de las mujeres a las representaciones deportivas y culturales** en condiciones de igualdad.
- Implantación de medidas que aseguren la igualdad de acceso con los hombres a la práctica deportiva.
- Estimular la participación de las mujeres en programas de creación artística y desarrollo cultural, al tiempo que cuestionen críticamente los condicionantes que el género le impone como mujeres.
- Potenciación de la práctica deportiva federada y fomento de la formación de monitoras deportivas con titulación oficial, en las especialidades deportivas de mayor demanda para las mujeres.

En concreto, bajo este programa se han articulado a su vez otros cuatro:

---

terior, disponible en: [https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/Documento\\_Penitenciario\\_9\\_Ser\\_Mujer\\_profesionales.pdf/e66799c6-285b-e026-d3b9-3cd984e5cfe4](https://www.institucionpenitenciaria.es/documents/20126/0/Documento_Penitenciario_9_Ser_Mujer_profesionales.pdf/e66799c6-285b-e026-d3b9-3cd984e5cfe4).

32 Según el Programa de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/Programa+de+acciones+para+la+igualdad+entre+mujeres+y+hombres+en+el+%C3%A1mbito+penitenciario+%28NIPO+126-10-110-2%29.pdf/afdad71e-a598-4e24-a89f-9f4657bf8952>.

33 Y en el que se recogen numerosas actuaciones a nivel organizativo, la introducción de la perspectiva de género en la política penitenciaria, la creación de un Observatorio permanente para la erradicación de factores de discriminación basados en el género, o el diseño por centros de un protocolo de acogida inmediata que atienda a las necesidades de las mujeres encarceladas, la realización de actuaciones para fortalecer o restaurar el entorno familiar, la búsqueda de recursos sociales alternativos o la potenciación de redes de apoyo entre las compañeras de internamiento, actuaciones en materia de fomento de la salud o de empoderamiento o planes de integración escolar y formativa.

- Programa de investigación y coordinación entre las distintas instituciones, entidades y ONG que colaboran y trabajan con mujeres para el avance en las mejoras de intervención (1).
- Programas de sensibilización y difusión de la mujer de género (2).
- Programas para atender y apoyar a las mujeres víctimas de los malos tratos (3).
- Programas de apoyo social a las familias de las personas presas (4).

En el marco de este programa, la participación durante el año 2020 ha sido la siguiente:<sup>34</sup>

*Tabla 42. Participantes en 2020 en Programa de acciones para la Igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el ámbito penitenciario.*

| Participantes 2020 | Programa 1 | Programa 2 | Programa 3 | Programa 4 |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|
|                    | 979        | 5754       | 2908       | 700        |

Además de ello, hay que señalar que gran parte del peso de esa actuación tratable, desde una perspectiva amplia del concepto de tratamiento, **recae en las ONG** que se encargan de proponer multitud de actividades para las mujeres en los centros en los que cumplen condena. El papel del tercer sector para llegar a donde la Administración no llega es fundamental. Y la posibilidad de articular un programa marco, para vehicular ese tipo de medidas y colaboración con las distintas organizaciones del tercer sector, podría ser la vía.

### 3. La incorporación de la cultura como elemento de tratamiento

Dentro del Título V referido al «Tratamiento Penitenciario», el RP regula en su Capítulo III la formación, cultura y deporte, distinguiendo entre el acceso a la educación (arts. 122 a 130) y las actividades socioculturales y deportivas (art. 131).

Este artículo establece que, con arreglo a las directrices que marque el Centro Directivo y en función de las necesidades que haya detectado la Junta de Tratamiento, se programarán «las **actividades culturales**, deportivas y de apoyo más adecuadas para conseguir el desarrollo integral de los internos». En tanto elemento de tratamiento, es la Junta de Tratamiento la que coordinará las actividades culturales, deportivas y de apoyo, así como la participación en las mismas de internos, profesionales del centro y colaboradores sociales del exterior.

34

*Informe General 2020, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 96.*

Se prevé además que los internos/as puedan **proponer actividades socio-culturales** y deportivas que quieran realizar. Esas actividades que haya realizado el interno/a quedarán recogidas en una cartilla. El RP insta además a que la Administración penitenciaria promueva la máxima participación de los internos/as en la realización de estas actividades culturales, deportivas y de apoyo, a que destine al mayor número posible de internos/as y a que tengan continuidad durante todo el año.

Por último, hay que señalar que otro ámbito donde queda expresamente recogida la referencia a **instrumentos de acceso a la cultura** es en la regulación de las **recompensas**. Su finalidad es la de estimular los actos que pongan de relieve buena conducta, espíritu de trabajo y sentido de responsabilidad en el comportamiento personal y en las actividades organizadas por el establecimiento (art. 46 LOGP). Es en la relación de las posibles recompensas que pueden ser concedidas por la Comisión Disciplinaria del centro donde se recogen las «becas de estudio, donación de libros y otros **instrumentos de participación en las actividades culturales y recreativas del centro**», y la «**prioridad en la participación en salidas programadas para la realización de actividades culturales**» (art. 263 RP). De hecho, en la regulación del tratamiento penitenciario, el art. 119 RP referido a los incentivos refiere que «el seguimiento con aprovechamiento de las actividades educativas y formativas y, en general, de todas las que se refiere el artículo anterior se estimulará mediante los beneficios penitenciarios y las recompensas que procedan».<sup>35</sup>

## 4. La participación de la mujer en los programas formativos, ocupaciones, culturales y deportivos

De manera separada del resto de programas específicos de tratamiento, considera la Secretaría General en sus Informes Generales anuales los Programas Formativos, Ocupacionales, **Culturales**, Deportivos, así como los Programas educativos. Estos programas, señala el Informe General de 2020, «pretenden contribuir al desarrollo integral de la personalidad de los internos/as, subsanando aquellas carencias que limitan sus posibilidades de reeducación y reinserción social». En concreto, se trata de actividades enmarcadas en los PIT, entendiéndose como parte fundamental de la formación integral de los reclusos/as. Se caracterizan también por su carácter integral, amplio, voluntario, individualizado —atendiendo las especificidades de sus usuarios—, programado —en función de la realidad del centro y los recursos disponibles— y profesional.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Previendo a su vez que a solicitud de los internos se expidan certificaciones acreditativas de las enseñanzas, cursos o actividades desarrollados, que no deban contener indicación alguna relativa a su obtención en un centro penitenciario.

<sup>36</sup> Informe General 2020, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, pp. 87 a 89.

En todo caso, estos programas se han visto resentidos de una manera muy importante durante el 2020 con motivo de las restricciones derivadas de la pandemia. Así lo reconoce el propio Informe General de 2020, donde recoge la importante disminución en el número de actividades realizadas y en la participación en ellas de los internos/as debido a tres razones: la limitación del acceso de los colaboradores/ministros de culto/docentes del exterior pertenecientes a las distintas actividades o prestaciones que participan en desarrollo de estos programas, la suspensión de los traslados de los internos/as que participan en diferentes competiciones como medida para evitar la transmisión de la pandemia y el aislamiento, por la misma razón, de internos/as en sus respectivos módulos.<sup>37</sup>

Eso sí, destaca que durante este año adquirieron especial relevancia precisamente las **actividades de apoyo cultural** y las deportivas.

En concreto, los **programas de contenido cultural** son:<sup>38</sup>

#### **A) Programas de Creación Cultural**

Bajo estos programas se realizan en los centros penitenciarios distintas actividades culturales con el objetivo de facilitar el desarrollo de la creatividad de los internos/as y de difusión en los centros penitenciarios de las manifestaciones culturales generadas en el entorno social. En ellos tienen cabida actividades de creación cultural, y la realización de cursos o talleres ocupacionales dirigidos a favorecer la creación cultural de los internos (teatro, música, radio, televisión, publicaciones, pintura, fotografía, escultura o cerámica, por ejemplo).

#### **B) Programas de Difusión Cultural**

El objetivo de estos programas es hacer llegar al mayor número de internos/as manifestaciones culturales que fomenten la vinculación con las redes culturales locales (como representaciones de teatro, actuaciones musicales o conferencias, por ejemplo).

#### **C) Programas de Formación y Motivación Cultural**

A través de estas actividades se pretende introducir, valorar y potenciar actitudes positivas hacia cada uno y hacia el resto de la sociedad.

El Informe General de 2020 ofrece los datos de los participantes en estos programas concretos, aunque no están desglosados por sexo:

---

37 Informe General 2020, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 88.

38 Junto a ellos, están el Programa de Actividades Deportivas Recreativas, Programas Deportivos de Competición y las Actividades de Formación y Motivación Deportiva. Véase sobre cada uno de ellos, Informe General 2020, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, pp. 90 y ss.

Tabla 43. Participación en programas de formación y motivación cultural AGE, 2020.

| Participantes 2020              | Media mensual de actividades | Media mensual de participantes |
|---------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Cursos y talleres ocupacionales | 459                          | 13.879                         |
| Difusión cultural               | 256                          | 6.114                          |
| Formación y motivación cultural | 75                           | 504                            |

#### D) Programas de Biblioteca y de Animación a la Lectura

Estos programas, que pretenden iniciar y afianzar el hábito lector de los internos/as en los centros, se desarrollaron en 2020 en 47 centros penitenciarios que han contado con equipos de animación a la lectura.<sup>39</sup> Durante ese año, la media mensual de participación fue de 1.357 internos, 1.291 hombres y 66 mujeres. También se desarrollaron 375 actividades o estrategias relacionadas con la animación de la lectura y 56 conferencias por parte de autores reconocidos, siendo la media de internos/as lectores de libros en préstamo en las bibliotecas de los centros 7.388 internos al mes.

Por último, estas actividades culturales, y también las deportivas, se ven potenciadas a través de los **Programas de Apoyo Cultural y Deportivo**, que organizan los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a través de la programación de certámenes culturales y de creación artística y de campeonatos deportivos aprovechando la conmemoración o aniversarios de carácter singular.

Los datos de participación en estas actividades durante el 2020 son los siguientes:<sup>40</sup>

Tabla 44. Participación en actividades culturales AGE 2020.

| Actividad                     | Nº centros | Participantes |         |       |
|-------------------------------|------------|---------------|---------|-------|
|                               |            | Hombres       | Mujeres | Total |
| Plan de Fomento de la Lectura | 47         | 1.291         | 66      | 1.357 |
| Certamen de narrativa         | 14         | 14            | 3       | 17    |
| Certamen de teatro            | 4          | 24            | 13      | 37    |
| Certamen de poesía            | 18         | 48            | 11      | 59    |

39 En concreto, los centros de A Lama, Albacete, Albolote, Alcázar, Alicante II, Alicante Psiquiátrico, Almería, Asturias, Bilbao, Cáceres, Castellón I y II, Ceuta, Córdoba, Cuenca, Daroca, El Dueso, Herrera, Huelva, Jaén, Las Palmas I y II, Lugo Bonxe, Madrid II, III, IV, V, VI, y VII, Málaga, Menorca, Monterroso, Murcia I y II, Ocaña I, Palencia, Pamplona, Puerto III, Sevilla I y II, Sevilla-Psiquiátrico, Soria, Teixeiro, Tenerife, Teruel, Valladolid y Zaragoza.

40 Informe General 2020, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 94.

|                                                   |    |              |            |              |
|---------------------------------------------------|----|--------------|------------|--------------|
| Concurso de prensa                                | 6  | 27           | 2          | 29           |
| Concurso de radio                                 | 0  | 0            | 0          | 0            |
| Semana del Cortometraje de la Comunidad de Madrid | 0  | 0            | 0          | 0            |
| Certamen de cuentos                               | 0  | 0            | 0          | 0            |
| Certamen de pintura                               | 10 | 21           | 1          | 22           |
| Concurso de relatos cortos                        | 11 | 20           | 1          | 21           |
| Concurso de fotografía                            | 2  | 1            | 6          | 7            |
| Concurso de Cómic                                 | 4  | 8            | 2          | 10           |
| Concurso de cartas de amor                        | 0  | 0            | 0          | 0            |
| Concurso de tarjetas de navidad                   | 25 | 47           | 8          | 55           |
| Certamen de artes plásticas «Confinarte»          | 22 | 57           | 3          | 60           |
| Concurso de relatos cortos «Ángel Guerra»         | 41 | 55           | 17         | 72           |
| <b>Total</b>                                      |    | <b>1.613</b> | <b>133</b> | <b>1.746</b> |

Precisamente la actividad formativa-educativa y, en concreto, la de naturaleza cultural, ocupa un papel relevante dentro del catálogo de Programas de intervención para ONG y Entidades colaboradoras con el medio penitenciario que se regula en la Instrucción 2/2019 de la SGIP.<sup>41</sup> Para la colaboración con la Administración penitenciaria en el desarrollo de un programa concreto de intervención, la Organización no Gubernamental o entidad colaboradora deberá presentar al Centro Directivo la correspondiente solicitud de colaboración haciendo constar expresamente los objetivos, duración temporal, colectivo de reclusos/as objeto de la intervención, relación nominativa del voluntariado y medios materiales y personales a utilizar, e indicadores y parámetros de la evaluación del impacto y resultados del programa. Y, tras la aprobación de la solicitud, deberá inscribirse para poder actuar en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras gestionado por el Centro Directivo sin perjuicio, en su caso, de su previa constitución e inscripción en el Registro Público de Asociaciones correspondiente (art. 62 RP).

---

41 Se recogen siete grandes ámbitos de intervención: 1. Los programas de inserción social; 2. Los programas de integración social; 3. Los programas dirigidos a colectivos específicos (dentro de los cuales están los dirigidos a mujeres, los dirigidos a niños residentes en centros penitenciarios o unidades de madres, y los de violencia de género); 4. Los programas sanitarios y con drogodependientes; 5. Los programas formativos-educativos; 6. Los programas de sensibilización y comunicación del medio penitenciario a la sociedad; y 7. Otros programas. Dentro de los programas formativos-educativos, se encuentra el bloque de Programas culturales, que a su vez incorpora el cine; el teatro; la música; exposiciones, conferencias y seminarios; información y debates sobre temas de actualidad; conmemoraciones, concursos y certámenes; salidas culturales, y otros.



# La cultura como elemento de valoración en la aplicación de alternativas a la pena

Como ya se señaló anteriormente, la participación en actividades culturales está contemplada en el ámbito de la aplicación de las alternativas penales. Así lo prevé el art. 49 respecto a los TBC, cuando permite su realización a través de la participación del penado/a en talleres formativos o, entre otros ámbitos, culturales. Y en cuanto a la suspensión, uno de los deberes que puede imponer el órgano judicial es la participación en programas formativos o culturales, entre otros (art. 83.1 CP).

Actualmente, el catálogo de programas en medio abierto que se ofrecen son:

*Tabla 45. Catálogo de programas en medio abierto AGE.<sup>42</sup>*

| <b>Inserción laboral</b>                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|
| Talleres ocupacionales                                                     |
| Orientación laboral                                                        |
| Técnicas de búsqueda de empleo                                             |
| Acompañamiento y seguimiento para la inserción laboral                     |
| <b>Integración social</b>                                                  |
| Asesoramiento personal y jurídico                                          |
| Acogida para enfermos de SIDA y otras enfermedades                         |
| Atención a personas con discapacidad sensorial y/o física                  |
| Atención socio-educativa de niños                                          |
| Mediación penitenciaria                                                    |
| Justicia restaurativa                                                      |
| Apoyo familiar                                                             |
| Desarrollo personal – competencias y habilidades sociales                  |
| Preparación para la vida en libertad. Acercamiento a recursos comunitarios |
| Pisos de acogida para permisos, libertad condicional y definitiva          |
| Unidades dependientes                                                      |
| Salidas programadas                                                        |

<sup>42</sup> Tabla de elaboración propia con los datos obtenidos de la página web de la Subdirección de Penas y Medidas alternativas de la SGIP.

| <b>Dirigidos a colectivos específicos</b>                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Extranjeros                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Grupos étnicos                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Mujeres                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Niños residentes en Centros Penitenciarios y Unidades de Madres                                                                                                                                                                                                                 |
| Jóvenes y personas mayores                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Violencia de género y en ámbito doméstico                                                                                                                                                                                                                                       |
| Agresores sexuales                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Adicciones sin sustancia tóxica (ludopatía, ciberadicción, etc.)                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Sanitarios y para drogodependientes</b>                                                                                                                                                                                                                                      |
| Atención a drogodependientes con adicción a sustancia tóxica (incluido tabaco y alcohol)                                                                                                                                                                                        |
| Atención a enfermos de SIDA y otras patologías prevalentes                                                                                                                                                                                                                      |
| Atención a enfermos mentales y personas con discapacidad intelectual                                                                                                                                                                                                            |
| Atención a enfermos mentales y personas con discapacidad intelectual                                                                                                                                                                                                            |
| Apoyo psicológico                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Trastornos de la conducta alimentaria                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Formativo-educativos</b>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Prevención en el área biopsicosocial                                                                                                                                                                                                                                            |
| Programas formativos: idiomas, español para extranjeros, fomento de la lectura, taller de escritura, técnicas de estudio, informática, educación medioambiental, para la salud y vial, actividades ocupacionales (pintura, cerámica, radio, etc.) y promoción del voluntariado. |
| Programas culturales: cine, teatro, música, exposiciones, conferencias, salidas culturales, etc.                                                                                                                                                                                |
| Programas deportivos: deporte de recreación (fútbol sala, baloncesto, etc.), deporte de competición (deporte federado, campeonatos), formación y motivación deportiva (escuelas deportivas), relajación/meditación (yoga, zen, tai-chi, meditación, etc.)                       |
| Programas con actividades lúdicas, de ocio y ocupación del tiempo libre                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Otros Programas</b>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Formación en valores y convivencia social.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Convivencias en fiestas religiosas y populares.                                                                                                                                                                                                                                 |
| Actividades previstas en Acuerdos de cooperación firmados por el Estado con entidades colaboradoras y confesiones religiosas, con excepción de las realizadas por los ministros de culto que se registrarán por su normativa específica.                                        |

La colaboración institucional es sumamente necesaria para poder llevar a cabo la pena de TBC. La herramienta que utiliza la Administración Penitenciaria para llevar a cabo esta colaboración son los Convenios que firman con las entidades colaboradoras, fomentando así la corresponsabilidad social entre las diferentes instituciones y fortaleciendo el tejido sociocomunitario.

La pena de trabajo en beneficio de la comunidad puede verificarse mediante la asignación de tareas, dignas, enfocadas al apoyo o asistencia a determinadas víctimas (por ejemplo, ante una infracción de tráfico, labor de acompañamiento a personas que sufren determinadas lesiones). Otras veces las tareas encomendadas vendrán dadas en función de la entidad u organismo que las oferte y de la formación académica y/o profesional de quienes prestan el trabajo.

Actualmente existe una gran variedad de actividades sociales susceptibles de ser desarrolladas. Como parte de ellas podrían destacarse las siguientes:<sup>43</sup>

- Comedores sociales: indigentes y niños.
- Apoyo a discapacitados físicos y psíquicos.
- Reparto de alimentos y ropa.
- Apoyo a personas mayores y dependientes.
- Apoyo a enfermos terminales.
- Apoyo a transporte adaptado y ambulancias.
- Apoyo centros de día, residencias para personas mayores y teleasistencia.
- Apoyo en centros de día: programas inserción sociolaboral, drogodependencias, violencia de género o doméstica.
- Apoyo en programas de orientación y búsqueda de empleo.
- Apoyo en comunidades terapéuticas.
- Apoyo en campañas y eventos culturales y deportivos.
- Apoyo en campañas de prevención, sensibilización, etc., ante el consumo de drogas, alcohol.
- Apoyo o participación en programas: alfabetización, español para extranjeros, formación profesional, inserción laboral, etc.
- Apoyo o participación en programas de educación vial, primeros auxilios, socorrismo.
- Apoyo en programas de ocio y tiempo libre para distintos colectivos: mujeres, niños, jóvenes y extranjeros.
- Apoyo en las tareas de mantenimiento y limpieza.
- Apoyo administrativo: archivos, almacenes, atención teléfono, ofimática, mensajería, etc.
- Apoyo en oficios varios: albañilería, carpintería, fontanería, electricidad, cocina, etc.

La Subdirección General de Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas viene realizando desde los últimos años actuaciones encaminadas a la concienciación social para la oferta de plazas de TBC (plazas para cumplimiento de penas de trabajo en beneficio de la comunidad), tanto a nivel de búsqueda de colaboraciones de las Entidades del Tercer Sector como de otras Administraciones Públicas, como a nivel de ámbito local (Ayuntamientos y demás entidades locales), conforme expresa literalmente el RD 840/2011, de 17 de junio. Para la consecución de estos fines se organizan sesiones informativo-formativas, por áreas geo-

---

43      Dichas actividades vienen recogidas en la página web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en el apartado e Penas y Medidas Alternativas.

gráficas (Comunidades Autónomas) con Entidades del Tercer Sector, y sesiones específicas en las Diputaciones/Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno.

A continuación, mostramos el número de intervenciones y el tipo de programa que se han realizado en el año 2020 en el medio abierto con personal de instituciones penitenciarias:<sup>44</sup>

*Tabla 46. Intervenciones de personal de Instituciones penitenciarias en medio abierto en 2020 AGE.<sup>45</sup>*

|                                                     |            |
|-----------------------------------------------------|------------|
| <b>Programas de inserción laboral</b>               | <b>4</b>   |
| <b>Programas de Integración Social</b>              | <b>71</b>  |
| <b>Programas Dirigidos a Colectivos Específicos</b> | <b>56</b>  |
| <b>Programas Sanitarios y con Drogodependientes</b> | <b>22</b>  |
| <b>Programas Formativos-Educativos</b>              | <b>22</b>  |
| <b>Implantación Módulos de Respeto (MdR)</b>        | <b>31</b>  |
| <b>Otros Programas</b>                              | <b>23</b>  |
| <b>Total</b>                                        | <b>229</b> |

En el cuadro que sigue mostramos el número de intervenciones y el tipo de programa que se ha realizado a lo largo del año 2020 en el medio abierto con personas externo: (Ong, Asociaciones, Fundaciones):

*Tabla 47. Intervenciones de ONGS en medio abierto AGE.<sup>46</sup>*

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Programas de inserción laboral</b>                                                    | <b>169</b> |
| <b>Programas de Integración Social</b>                                                   | <b>169</b> |
| <b>Programas Dirigidos a Colectivos Específicos</b>                                      | <b>80</b>  |
| <b>Programas Sanitarios y con Drogodependientes</b>                                      | <b>220</b> |
| <b>Programas Formativos-Educativos</b>                                                   | <b>133</b> |
| <b>Programas de Sensibilización y Comunicación del Medio Penitenciario a la sociedad</b> | <b>7</b>   |
| <b>Otros Programas</b>                                                                   | <b>22</b>  |
| <b>Total</b>                                                                             | <b>800</b> |

<sup>44</sup> Información obtenida del Informe General del año 2020, 2022, Pág. 126 y ss.

<sup>45</sup> Según catálogo establecido por la Instrucción 2/2019, de 7 de febrero.

<sup>46</sup> Según el catálogo establecido en la Instrucción 2/2012.

Como conclusión, podemos determinar la gran importancia que tiene la labor de las entidades colaboradoras en los TBC en las reglas de conducta de las suspensiones, en las prestaciones de la suspensión excepcional y en las sustituciones.

Pero además, junto a ellos, existen **programas específicos**. Las diferentes circunstancias penales y tipologías delictivas requieren que los programas de intervención a desarrollar por los Servicios de gestión de penas y medidas alternativas —a través de recursos propios o recursos externos comunitarios— deban ser específicos para cada una de esas circunstancias y tipologías.

El catálogo de los distintos recursos disponibles abarca concretamente:

- Programa de intervención para agresores de violencia de género (PRIA-MA)
- Programa para control de la agresión sexual (PCAS)
- Programa de intervención frente a la delincuencia sexual con menores en la red (Fuera de la Red)
- Programa de intervención frente a la violencia familiar (violencia de pareja que no sea violencia de género, violencia ascendente y violencia descendente) (Encuentro)
- Programa de sensibilización y reeducación en habilidades sociales (delitos violentos, medioambientales, ecológicos y otros) (PROBECO)
- Programa de intervención psicoeducativa en seguridad vial (PROSEVAL)
- Programa de sensibilización en drogodependencias (Cuenta Contigo)
- Programa de Justicia Restaurativa (Cuaderno 23 y 24).
- Programa de formación para el empleo e inserción laboral para personas condenadas a medidas alternativas a la prisión (FEMA)
- Programa INTEGRA
- Programa Puente de Mediación Social
- Intervención en drogodependencias
- Intervención en salud mental

Se evidencia que el **acceso a la cultura** en el ámbito de los programas específicos de suspensiones, sustituciones y TBC no tiene apenas relevancia, por lo que debe hacerse un hueco de manera urgente y necesaria.

# La cultura como elemento de valoración en el itinerario penitenciario

---

## 1. Medios para posibilitar el acceso a la cultura fuera de la prisión en salidas ocasionales: Permisos y salidas programadas

La legislación penitenciaria española contempla esencialmente dos mecanismos que permiten la salida temporal de las personas privadas de libertad al exterior de forma puntual y limitada en el tiempo y que se constituyen como un instrumento adecuado para ser utilizado, entre otras finalidades, en la realización de actuaciones o actividades de naturaleza cultural que se desarrollen fuera de la prisión. Estos mecanismos son los permisos de salida y las salidas programadas.

### 1.1. Los permisos de salida

Los permisos de salida ordinarios permiten la excarcelación temporal de los penados que cumplan los requisitos exigidos por la LOGP durante un tiempo de hasta siete días seguidos como una forma de preparación para la vida en libertad.

Su virtualidad en el proceso de resocialización de los penados, permitiendo el mantenimiento de sus vínculos con la familia y el entorno y sirviendo como un importante mecanismo en el proceso de reintegración, es resumida de forma paradigmática por el TC en su sentencia 112/1996, de 24 de junio: «Todos los permisos cooperan potencialmente a la preparación de la vida en libertad del interno, pueden fortalecer los vínculos familiares, reducen las tensiones propias del internamiento y las consecuencias de la vida continuada en prisión que siempre conlleva el subsiguiente alejamiento de la realidad diaria. Constituyen un estímulo a la buena conducta, a la creación de un sentido de responsabilidad del interno y, con ello, al desarrollo de su personalidad. Le proporcionan al interno información sobre el medio social en el que ha de integrarse e indican cuál es la evolución del penado».

Para poder acceder a los permisos ordinarios, se requiere que se trate de personas que son penadas —por tanto, no quienes están bajo prisión provisional— y que estén clasificadas en segundo o en tercer grado de tratamiento. Asimismo, se requiere haber extinguido la cuarta parte de la condena y no observar mala conducta (art. 47.2 LOGP).<sup>47</sup> En el caso de personas clasificadas en segundo grado,

---

47      Que tal y como recientemente ha referido la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en la Instrucción 1/2022 relativa a la «Modificación parcial de la Instrucción 1/2012, de 2 de abril, de Permisos de salida y salidas programadas», a raíz de la STS 859/2019, de 8 de marzo de 2019, la no existencia de mala conducta debe ser ponderada con el resto de circunstancias que hacen referencia al comportamiento y actitud

se podrá disfrutar de un tiempo de hasta 36 días y en tercer grado hasta 48 —en ambos casos, divididos por semestres.

Junto a estos permisos ordinarios, la LOGP contempla la posibilidad de concesión de otros de naturaleza extraordinaria para motivos excepcionales, entre los que enumera, no de forma taxativa, el fallecimiento o enfermedad grave de padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos/as, alumbramiento de la esposa y otros motivos de similar importancia (art. 47.1 LOGP). Precisamente por el carácter excepcional de su motivo, estos permisos pueden ser también disfrutados por penados/as en primer grado y por preventivos/as.

Para su concesión, se prevé que la solicitud del permiso ordinario o extraordinario realizada por el interno sea informada por el Equipo Técnico, que debe comprobar que cumple los requisitos objetivos exigidos y valorar las circunstancias peculiares determinantes de su finalidad y, en su caso, establecerá condiciones y controles para su realización. Este informe, que es preceptivo, será desfavorable cuando el Equipo Técnico considere que resulta probable que durante el permiso de salida el interno/a pueda quebrantar la condena, cometer nuevos delitos o si puede tener una repercusión negativa para su preparación para la vida en libertad o para su programa individualizado de tratamiento, valorando para ello su peculiar trayectoria delictiva, su personalidad anómala o por la concurrencia de variables cualitativas desfavorables<sup>48</sup> (arts. 156 y 160 RP). Una vez emitido ese informe, la Junta de Tratamiento acuerda la concesión o denegación del permiso solicitado por el interno/a (art. 160 RP). Si acuerda la concesión, eleva el acuerdo con el informe del Equipo Técnico bien al Juez de Vigilancia, que es el competente para conceder los permisos de salida de tiempo superior a 2 días y para los permisos extraordinarios de los penados/as en primer grado, bien al Centro Directivo, órgano competente para su concesión por menor tiempo o para los permisos de los penados/as en tercer grado. Y, de tratarse de un permiso extraordinario para una persona preventiva, la autorización debe venir de la Autoridad judicial a cuya disposición se encuentra. Sólo en supuestos de urgencia y en los permisos extraordinarios se permite que sea el Director del centro, previa consulta al Centro Directivo si hubiera lugar a ello, el que pueda autorizarlos (art. 161 RP).

En todo caso, para minimizar los posibles riesgos de mal uso de los permisos de salida, la normativa prevé la posibilidad de que el Equipo Técnico establezca condiciones y controles que deberán ser observados por el interno/a durante su disfrute.<sup>49</sup>

---

del interno, sin que la existencia de sanciones graves o muy graves sin cancelar comporte la carencia de tal requisito.

48 Utilizando para ello determinados instrumentos de valoración del riesgo como la Tabla de variables de Riesgo (TVR) y la Tabla de Concurrencia de Circunstancias Peculiares (M-CCP), con las últimas actualizaciones contenidas en la Instrucción 1/2012 relativa a los «Permisos de salida y salidas programadas» de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

49 Medidas que son enumeradas, sin ser un listado cerrado, por la citada Instrucción 1/2012: presentación en la Comisaría o puesto de la Guardia Civil del municipio donde se va a disfrutar el permiso; presentación en el centro penitenciario o en otro distinto o en los Servicios Sociales externos durante uno o varios días del permiso; exigencia de tutela familiar o institucional, concretada en la necesidad de que el interno sea recogido en el centro penitenciario a la salida del permiso y acompañado igualmente al reingreso; establecimiento de contactos telefónicos del interno con algún trabajador del centro penitenciario en fechas y horas determinadas; prohibición justificada de acudir a determinados lugares o localidades, con independencia de las obligadas prohibiciones del fallo condenatorio; indicación de las fechas en las que debe ser disfru-

Entre sus diferentes finalidades, sin duda los permisos constituyen un importante elemento de tratamiento, pues se trata de un instrumento esencial para hacer efectiva la concreción legal del mandato constitucional que señala la reeducación y reinserción social como una de las finalidades de la pena privativa de libertad.<sup>50</sup> Y, en el marco que nos ocupa en este estudio, pueden ser concedidos ya para la realización de alguna actuación de naturaleza cultural (por ejemplo, participar en la representación en el exterior de una obra de teatro o en un concierto de un grupo de internos/as de la prisión), ya para la previsión de realización, durante el tiempo de permiso que se concede al interno/a, de alguna actividad de naturaleza cultural. Hay que tener en cuenta, además, que el cumplimiento de las condiciones y controles que, en su caso, decidan ser establecidos por el Equipo Técnico serán de evaluación y valoración para el disfrute futuro de sucesivos permisos (art. 156.2 RP).

## 1.2. Las salidas programadas

Quizá con un carácter más vinculado a la cultura, aunque también a otras dimensiones del espacio personal, como la gestión del ocio, el RP prevé la figura de las salidas programadas. Su naturaleza es eminentemente tratamental, y por ello su regulación en el art. 114 RP se incluye en el Capítulo II, «Programas de Tratamiento», de su Título V, «Del tratamiento penitenciario».

Estas salidas programadas permiten igualmente la excarcelación puntual de internos/as para la realización de actividades específicas de tratamiento.

El RP exige que, para su disfrute, los internos/as, además de ofrecer garantía de un uso correcto y adecuado de las mismas, cumplan los requisitos previstos para los permisos ordinarios, esto es, cumplimiento de  $\frac{1}{4}$  de la condena, clasificación previa en segundo o tercer grado y no observar mala conducta.

En todo caso, se prevé que los internos/as vayan acompañados por personal del centro penitenciario o bien de otras instituciones o de voluntarios que habitualmente realicen actividades relacionadas con el tratamiento penitenciario de los reclusos/as.

En cuanto al procedimiento para su concesión, el RP prevé que la salida sea propuesta por la Junta de Tratamiento del centro penitenciario, quien solicitará la aprobación del Centro Directivo y la posterior autorización del Juez de Vigilancia si la salida, por su duración y grado de clasificación del interno, fuese competencia de este órgano judicial (art. 114).

Su duración, por norma general, no superará los dos días. Y ese tiempo no se descontará del que corresponde a los internos/as en el disfrute de sus permisos de salida.

---

tado el permiso o en las que no debe serlo; obligación de acudir a alguna institución extrapenitenciaria de carácter asistencial o terapéutico, bien de forma puntual o como residencia si es el lugar de acogida durante el permiso; realización por parte del interno de cualquier tarea o gestión encaminada a facilitar su futura reinserción social o laboral (visitas a familiares, oficina de empleo); posibilidad de ser sometido a controles de consumo de tóxicos, con anterioridad, durante el permiso o a su regreso, en función de un compromiso previo; aplicación de otras medidas de carácter tecnológico que pudieran implementarse, en supuestos claramente justificados.

50 RÍOS MARTÍN, J., EXTEBARRÍA, X., PASCUAL, E.: *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*. Comillas, Madrid, 2016, p. 340.



Al igual que con los permisos, está prevista también la posibilidad de adopción de medidas para asegurar su buen uso.

La propia Institución ha reconocido la virtualidad de estas salidas en el marco del tratamiento penitenciario: «conviene detenerse a realizar una reflexión de las mismas, indicando al respecto una valoración muy positiva de los resultados reinsertadores que están operando en los internos beneficiarios y en el propio sistema penitenciario, consolidándose como un elemento tratamental de admiración en el derecho comparado».<sup>51</sup>

Frente a otros mecanismos, como también señala la citada Instrucción, estas salidas programadas poseen una naturaleza específica que las diferencia de los permisos y es que son parte de programas de intervención, en una extensión del trabajo terapéutico cotidiano dentro del establecimiento trasladado de forma tutelada al medio social exterior.<sup>52</sup> Esa naturaleza tratamental se proyecta sobre los participantes, tanto en el caso de los internos, que tendrán que ser seleccionados a partir de la pertinencia y oportunidad terapéutica que les ofrece la salida, como del personal que acompaña (profesionales y voluntarios) que tendrán un papel de tutela, orientación, observación e intervención terapéutica.

Pero, en tanto es una actividad tratamental que se desarrolla en el exterior, la excepción a la retención y custodia propia de un centro penitenciario condiciona también tanto al personal penitenciario, que debe continuar con su función de custodia en el exterior,<sup>53</sup> como a los internos, que tendrán que ser seleccionados y cumplir una serie de requisitos formales para que les sean concedidas.

En la práctica, la oferta de este tipo de actividades tiene sus limitaciones, no alcanzando de ninguna manera la posible demanda existente, cuanto más los grupos de internos/as que participan en cada una de ellas son reducidos.<sup>54</sup> De hecho, el propio RP prevé como una de las recompensas que la Comisión Disciplinaria del centro puede conceder a los internos ante actos que pongan de manifiesto buena conducta, espíritu de trabajo y sentido de la responsabilidad y participación positiva en las actividades, la «prioridad en la participación en salidas programadas para la realización de **actividades culturales**» (art. 263).

Como principio general, las salidas programadas estarán encuadradas en algunos de los programas o actividades específicas de tratamiento, e irán dirigidas a aquellos internos que participan en ellos. Y, en la práctica, se utilizan para acudir a actividades culturales (teatro, cine, exposiciones,...), acontecimientos deportivos o excursiones al aire libre.<sup>55</sup>

---

51 Instrucción 1/2012 relativa a los «Permisos de salida y salidas programadas» de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

52 Añadiendo, en este sentido, que tienen una naturaleza compleja pues constituyen programas de tratamiento que deben estar abiertos a todos los internos que pueden verse beneficiados por ellos al tiempo que supone una excepción al principio general de retención y custodia que conlleva una selección de las personas con las características adecuadas para poder ser incorporadas a ellos.

53 Por ello la Instrucción 1/2012 refiere que es recomendable la integración activa de funcionarios de vigilancia en estas actividades de tratamiento puesto que son responsables también de la misión de reinsertión o que el número de acompañantes no debe ser inferior a un profesional o voluntario por cada cuatro internos.

54 Aunque en principio no hay una limitación, la Instrucción 1/2012 establece que, para no desnaturalizar la actividad, el número máximo no debe sobrepasar, al menos de forma significativa, los diez internos.

55 CERVELLÓ DONDERIS, V.: *Derecho penitenciario*, ob. cit., p. 267.

Por tanto, las salidas programadas son un instrumento fundamental para completar un programa de tratamiento de **naturaleza cultural** que se desarrolle en el interior del establecimiento penitenciario para internos/as penados/as, permitiéndole extender su actuación al medio exterior a través del seguimiento de actividades culturales organizadas fuera.

Si bien los datos no vienen desglosados por sexo, se puede observar en los Informes Generales de la SGIP cómo se trata de un instrumento que se ha ido implementando cada vez en más centros y con un incremento sucesivo de participantes, salvo en el último año, 2020, por las restricciones a la movilidad provocadas por la pandemia COVID.

*Tabla 48. Evolución de las salidas programadas (2005-2020).<sup>56</sup>*

| Años | Centros | Salidas | Acompañantes | Beneficiarios | Participantes |
|------|---------|---------|--------------|---------------|---------------|
| 2005 | 58      | 1.061   | 2.154        | 2.846         | 8.288         |
| 2006 | 62      | 1.446   | 3.758        | 3.923         | 11.809        |
| 2007 | 62      | 2.048   | 3.272        | 4.673         | 16.428        |
| 2008 | 64      | 2.540   | 3.953        | 5.333         | 18.180        |
| 2009 | 68      | 2.877   | 4.154        | 5.825         | 20.517        |
| 2010 | 74      | 3.151   | 5.964        | 6.925         | 26.585        |
| 2011 | 77      | 3.086   | 6.213        | 8.913         | 25.214        |
| 2012 | 74      | 2.760   | 4.618        | 5.909         | 22.638        |
| 2013 | 71      | 2.503   | 3.649        | 3.961         | 21.531        |
| 2014 | 70      | 2.436   | 3.856        | 4.041         | 24.213        |
| 2015 | 69      | 2.038   | 3.822        | 3.880         | 16.781        |
| 2016 | 73      | 2.117   | 3.777        | 3.675         | 18.093        |
| 2017 | 66      | 2.044   | 3.794        | 3.500         | 16.248        |
| 2018 | 65      | 2.040   | 3.477        | 3.374         | 17.205        |
| 2019 | 70      | 2.063   | 4.157        | 4.067         | 17.534        |
| 2020 | 51      | 560     | 933          | 1.350         | 4.543         |

<sup>56</sup> Datos extraídos del Informe General 2020 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 39.

## 2. Mecanismos de reducción del tiempo en prisión

La inclusión de la perspectiva de género en la ejecución no debe alcanzar, que también, únicamente a los aspectos referidos en cuanto a las infraestructuras —y su relación con los centros de destino y la separación interior—, o a los medios materiales y personales —y su relación con las distintas prestaciones y acceso a la asistencia sanitaria, trabajo, actividades, etc. en igualdad de condiciones que los hombres—. También debe proyectarse sobre el propio **itinerario penitenciario**, esto es, sobre el modo en el que la mujer privada de libertad va a cumplir su condena de prisión.<sup>57</sup>

Nuestra LOGP optó por diseñar el modelo de ejecución sobre el sistema de individualización científica, una versión mejorada de los históricos sistemas progresivos, que se caracterizan por la división de la condena en distintos períodos de cumplimiento, a través del cual los condenados/as deben progresar, a modo de ascensión, entre las distintas fases hasta llegar a la libertad definitiva. Con ello se logra estimular su buen comportamiento, porque el paso a la siguiente fase siempre lleva aparejada la obtención de mayores cotas de libertad y una reducción de la severidad del régimen penitenciario.

Es su artículo 72 el que consagra el sistema de individualización científica, construido sobre cuatro fases (primer, segundo, tercer grado y libertad condicional)<sup>58</sup> y que pretende dotar de mayor individualización y flexibilidad al sistema de ejecución. Lo consigue al ajustar el modelo regimental de vida y el tipo de establecimiento a las circunstancias individuales del penado, superando el sometimiento del sistema progresivo a la satisfacción de requisitos objetivos referidos al delito y a la duración de la pena. Además, frente a los antiguos sistemas progresivos, no obliga a que el interno/a recorra todo el iter penitenciario, no debiendo comenzar obligatoriamente por el primer grado y pudiendo ser clasificado directamente en el más adecuado, también en el tercero (salvo la libertad condicional),

---

57 Así también lo recoge como objetivo el *Programa de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario*, p. 37: «mediante la aplicación de medidas capaces de acortar la duración del encarcelamiento efectivo y su temprana reincorporación a sus responsabilidades familiares y laborales como fórmulas eficaces para los perfiles de menor peligrosidad y con mayor capacidad de integración social. Nuestro ordenamiento cuenta con mecanismos adecuados para las personas condenadas, como las diferentes fases de regímenes abiertos, dentro de los cuales el control del cumplimiento de la ejecución mediante dispositivos electrónicos está adquiriendo un fuerte protagonismo. Profundizando en esta línea y atendiendo a la escasa peligrosidad social de las mujeres y de acuerdo con los principios de la mínima intervención del derecho, se pretenden impulsar cambios legales con medidas de atenuación, suspensión o sustitución de las penas de prisión para mujeres embarazadas y las que tengan a su cargo hijos no emancipados o personas mayores o dependientes (con aplicación de estas medidas para los hombres que sobrelleven efectivamente cargas familiares similares)».

58 Recogido en su art. 72 LOGP: «1. Las penas privativas de libertad se ejecutarán según el sistema de individualización científica, separado en grados, el último de los cuales será el de libertad condicional, conforme determina el Código Penal. 2. Los grados segundo y tercero se cumplirán respectivamente en establecimientos de régimen ordinario y de régimen abierto. Los clasificados en primer grado serán destinados a los establecimientos de régimen cerrado, de acuerdo con lo previsto en el número 1 del artículo 10 de esta Ley. 3. Siempre que de la observación y clasificación correspondiente de un interno resulte estar en condiciones para ello, podrá ser situado inicialmente en grado superior, salvo el de la libertad condicional, sin tener que pasar necesariamente por los que le preceden. 4. 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».

no pudiéndose además mantenerse a un interno/a en un grado inferior al que merece por su evolución en el tratamiento.

Precisamente en ese ejercicio de adaptación de la modalidad de cumplimiento de la pena a las condiciones y situaciones individuales del penado/a que es la clasificación deben tenerse también en cuenta las características personales y delictuales pero también las situaciones de mayor dificultad o penosidad que para el penado, en este caso penada, puede implicar el cumplimiento de la condena. Por tanto, la perspectiva de género, en la que sea valorada tanto las características de la población reclusa femenina en cuanto a la menor peligrosidad en razón a los tipos penales realizados y la duración de la condena, en cuanto a su mayor vulnerabilidad por sus características personales y sociales y, en su caso, condición de víctimas, y en cuanto a las dificultades que implica el cumplimiento de la pena en prisión para ellas desde un punto de vista del destino a centros, separación, acceso a actividades, asistencia sanitaria, ... debe ser también tenida en cuenta en la clasificación penitenciaria. Y precisamente ahí tiene entrada la posibilidad de diseño, implementación y valoración a través de la clasificación de **programas específicos de tratamiento**, entre otros, de naturaleza cultural, cuyo seguimiento con éxito puedan ser considerados en el itinerario penitenciario para el acceso a mecanismos que reduzcan el tiempo de condena dentro de la prisión o, incluso, la duración efectiva de la misma.

## 2.1. Mecanismos que reducen el tiempo de condena dentro de la prisión

### A) Las salidas tratamentales

El primer mecanismo que puede ser utilizado para favorecer el seguimiento de un programa de tratamiento, en este caso de **naturaleza cultural**, en una institución exterior, es la concesión de las salidas tratamentales recogidas en el art. 117 RP. Su previsión supone una concreción de lo establecido en el art. 113 RP que recoge que las actividades de tratamiento puedan ser realizadas tanto en el interior de los centros penitenciarios como fuera de ellos, en función, en cada caso concreto, de las condiciones más adecuadas para la consecución de los fines constitucionales y legales de la pena privativa de libertad. Por tanto, es una forma de apertura de los centros penitenciarios a la sociedad y de la utilización de sus recursos, a través de la colaboración con entidades públicas y privadas, para llevar a cabo actividades de tratamiento.

Estas salidas se contemplan para la realización de un programa concreto de atención especializada, siempre que se considere que es necesario para el tratamiento y reinserción social del penado/a. Implican la salida a una institución exterior, normalmente de forma regular o continuada, aunque también se prevé que el programa de tratamiento exija únicamente salidas puntuales o irregulares. En este último caso, la autorización corresponderá al Centro Directivo mientras que en los demás casos requerirá de la autorización del Juez de Vigilancia Penitenciaria.

En el caso de la Administración catalana, su Circular 2/2005, reguladora «d'aplicació de l'article 117 del Reglament Penitenciari» concreta que estas actividades pueden ser bien terapéuticas —tratamientos especializados en el medio externo como en centros de salud mental, tratamientos de procesos adictivos, para agresores sexuales o contra la vida...— u otras que tengan relación con su progra-

ma individualizado de tratamiento y que requieran de un programa específico en una institución exterior. La Circular 1/2012, relativa a los «Permisos de Salida y Salidas Programadas», que en el ámbito de la Administración General del Estado desarrolla estas salidas, se refiere de forma genérica a la existencia de «un programa de reinserción que así lo justifique» o a un «programa de atención especializada en una institución exterior».

En tanto se trata de una salida enmarcada en la ejecución de un programa de tratamiento, debe ser planificada por la Junta de Tratamiento junto con el interno. Por ello se requiere además que éste preste su consentimiento y que además se comprometa formalmente a observar el régimen de vida de la institución exterior a la que va a salir con las medidas de seguridad y control que se establezcan en el programa que va a ejecutar —y que en ningún caso podrán consistir en el control por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado—. En tanto las salidas supondrán la implicación del interno/a en la institución exterior, la Junta de Tratamiento debe coordinarse con ésta para el seguimiento del programa establecido.

En todo caso, será el programa de tratamiento que se realice en la salida lo que determinará el número y duración de las salidas, así como el contenido del tiempo que el interno/a debe dedicar en su seguimiento. Sólo establece un límite: la salida diaria no puede exceder de ocho horas. Será la institución exterior la que diseñe ese programa de atención especializada, con la programación de tiempos y tareas que debe realizar el interno/a. De ella dependerá en gran medida la modalidad de vida durante el tiempo que se encuentre fuera del centro: las personas con las que esté en contacto, las sesiones que deba seguir, las tareas que deba realizar, el lugar donde llevarlo a cabo...<sup>59</sup>

Las personas destinatarias de estas medidas son los internos/as clasificados en segundo grado de tratamiento, que además presenten un perfil de baja peligrosidad social y no ofrezcan riesgos de quebrantamiento de condena.

La participación en el programa podrá ser revocada bien por la decisión voluntaria del interno/a, bien por el incumplimiento de las condiciones que se le han establecido o bien por circunstancias sobrevenidas que justifiquen tal decisión.

Por tanto, a través de la concesión de la figura de las salidas tratamentales previstas en el art. 117 RP se puede contemplar la posibilidad de que penados/as clasificadas en segundo grado y con bajo nivel de peligrosidad acudan a una institución extrapenitenciaria a realizar actividades de **naturaleza cultural** enmarcadas dentro de su programa de tratamiento, ya sea de una manera puntual, ya de una manera regular —por un tiempo no superior a ocho horas diarias.

En el último Informe publicado por la SGIP se refiere que en el año 2020 se produjeron un total de 190 salidas conforme al art. 117 RP.<sup>60</sup>

---

59 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *La pena de prisión en medio abierto: un recorrido por el régimen abierto, las salidas tratamentales y el principio de flexibilidad*, ob. cit., p. 525.

60 *Informe General 2020*, Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2022, p. 41.

## B) Régimen abierto

La clasificación en tercer grado permite que el penado/a pueda cumplir su condena en un régimen de semilibertad. Por tanto, el régimen abierto aplicado a los penados/as en tercer grado implica no una alternativa a la pena de prisión en sí, pero sí una alternativa a su cumplimiento en un centro penitenciario ordinario.

Son muchas las ventajas que se han señalado sobre el medio abierto.<sup>61</sup> En primer lugar, es el mejor sistema para garantizar la reinserción del penado/a. Y ello porque las prisiones abiertas permiten asimilar el régimen de vida en el que va a ejecutar la condena a la vida en el exterior; ello posibilita al condenado/a el contacto normalizado con su medio familiar y social pero también laboral, factores todos ellos fundamentales en el proceso de inserción y normalización. Por su conformación, las prisiones abiertas favorecen la salud física y particularmente la mental frente a los efectos devastadores de las prisiones cerradas. Por ello supone además un fuerte estímulo para el comportamiento y la progresión de los internos e internas que están cumpliendo en una modalidad cerrada, estímulo que repercute no sólo en su beneficio sino también en la seguridad de la propia prisión. Por ello es además un importante medio de prueba, puesto que permite una reincorporación controlada por parte de los equipos de los centros penitenciarios, reduciendo riesgos de una vuelta directa desde el medio cerrado y siendo por ello un mecanismo de lucha contra la reincidencia. Y, por último, estas prisiones son menos costosas, tanto en infraestructuras como en necesidad de personal.

En todo caso, no hay una única modalidad del régimen abierto. El RP ha ido desarrollando distintas posibilidades para adecuar esta forma de cumplimiento a las diferentes situaciones que pueden producirse.

La modalidad clásica es el **régimen abierto pleno**, que se construye sobre la regulación general del régimen abierto (arts. 83 a 88 RP), que posibilita las salidas del establecimiento para desarrollar actividades laborales, formativas, familiares, de tratamiento o de otro tipo para la integración social, que si bien serán adaptadas a la situación individual, no podrán superar el límite de la permanencia en el centro de ocho horas diarias para pernoctar más el tiempo, en su caso, necesario para actividades de tratamiento. Además, permite el acceso a las salidas de fin de semana de 16 horas del viernes a 8 de la mañana del lunes, más festivos, junto con un mayor número de días de permiso de salida (48 días al año).

Una segunda modalidad, el **régimen abierto restringido**, regulado en el art. 82 RP está previsto para internos/as con una peculiar trayectoria delictiva, personalidad anómala o condiciones personales diversas, aunque también añade la imposibilidad de desempeñar un trabajo en el exterior o si así lo aconseja su tratamiento penitenciario. Para estos casos la Junta de tratamiento determinará una modalidad de vida adecuada, restringiendo las salidas al exterior, estableciendo condiciones, controles y medios de tutela. Como ya se adelantó, se añade también a este supuesto el de las mujeres que acrediten que no pueden desempeñar un trabajo remunerado exterior, pero tengan un informe previo de los servicios sociales correspondientes de que va a desempeñar labores de trabajo doméstico en el domicilio familiar. La finalidad de esta modalidad es la búsqueda del medio de subsistencia para el futuro o, en su defecto, encontrar alguna institución pública o privada de apoyo o acogida tras su liberación.

En tercer lugar, el régimen abierto se puede cumplir de **forma telemática**: la prisión sin barreras. Esta posibilidad se contempla en el art. 86.4 RP. Más que

---

61 Más detenidamente desarrollado en RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *La pena de prisión en medio abierto: un recorrido por el régimen abierto, las salidas tratamentales y el principio de flexibilidad*, ob. cit., pp. 15 a 19.

como una modalidad propia, el RP de 1996 la configuró como una excepción al régimen de permanencia en el centro penitenciario para pernoctar, permitiendo al interno/a que, de modo voluntario, aceptase el control de su presencia fuera del centro mediante dispositivos telemáticos adecuados proporcionados por la Administración penitenciaria u otros mecanismos de control suficiente,<sup>62</sup> se le exigiera únicamente la permanencia en el centro penitenciario para las actividades de tratamiento, entrevistas y controles presenciales.

En la Instrucción 8/2019, sobre la «Actualización de la Instrucción sobre aplicación del art. 86.4 del RP», se concreta que su utilización puede venir justificada «por la existencia, tras valoración de la Junta de Tratamiento, de circunstancias de índole personal, familiar, sanitaria, laboral, tratamental u otras análogas».<sup>63</sup> Junto a ellas, regulan específicamente esta instrucción dos supuestos específicos: cuando se aplique para favorecer la atención familiar, fundamentalmente con hijos menores, por parte de sus progenitores o cuando se motive en el seguimiento de un tratamiento o la realización de una convalecencia médicas.

Una cuarta posibilidad es el cumplimiento del régimen abierto en una **Unidad Dependiente**. Se trata tanto de una forma como de un lugar de cumplimiento. En cuanto a lo primero, implica la incorporación a una localización, fuera del recinto penitenciario, que, aunque es controlada y supervisada por la Administración penitenciaria, es gestionada en colaboración con una entidad colaboradora. Ello favorece superar las reticencias propias del binomio funcionario-interno, además de normalizar la vida del interno en el entorno al que va a volver y potenciar su responsabilización y auto-gestión.

A estas modalidades hay que añadir el régimen abierto por **razones humanitarias**<sup>64</sup> y aquellas que tienen un carácter eminentemente instrumental, ya para acceder a un mecanismo terapéutico como es la realización de un programa de deshabituación en una **entidad externa** (art. 182 RP) ya para posibilitar la ex-

---

62 En concreto, los enumera, aunque no de forma cerrada, la Instrucción 8/2019 relativa a la «Actualización de la Instrucción sobre aplicación del art. 86.4 RP»: visitas de un profesional del establecimiento al lugar de trabajo u ocupación del interno; presentaciones del interno en una unidad de la Administración penitenciaria; presentaciones del interno en dependencias policiales o de la Guardia Civil; comunicaciones telefónicas en uno u otro sentido; comprobaciones relativas a la documentación de carácter laboral; controles sobre actividades terapéuticas; entrevistas con el interno por parte de diferentes profesionales penitenciarios; entrevistas con miembros de la unidad familiar del interno.

63 Concretando como criterios que pueden orientar para su adopción por las Juntas de Tratamiento la existencia de factores personales y socio-familiares que favorezcan una integración socio-laboral, la culminación con éxito de programas de deshabituación de drogodependencias y otras adicciones previstos en el art. 182 RP, tras un tiempo suficiente de permanencia en los mismos que permitan abordar con garantías la fase de reinserción y la existencia de un pronóstico favorable de reinserción social.

64 Modalidad prevista en el art. 104 RP e incorporada en la reforma del CP de 2015 al art. 36.3 CP, que prevé la posibilidad de progresar por razones humanitarias y de dignidad personal a internos enfermos muy graves con padecimientos incurables, con independencia de las variables intervinientes en el proceso de clasificación, atendiendo a la dificultad para delinquir y a su escasa peligrosidad. El CP añade a este grupo a los septuagenarios, si bien cambia los órganos encargados de autorizarlo, ya no el Centro Directivo, sino el tribunal sentenciador o el JVP, aunque esta regulación ha sido entendida por Instituciones penitenciarias de manera restrictiva, entendiéndola solo aplicable para los casos regulados en el art. 36 CP: cuando se halle en aplicación el período de seguridad o se trate de la prisión permanente revisable (así en su Instrucción 4/2015, sobre «Aspectos de la ejecución penal afectados por la reforma del Código penal en la LO 1/2015, de 30 de marzo»). Para el resto de supuestos, se sigue entendiendo de aplicación el art. 104 RP.

pulsión de los extranjeros que han cometido un delito conforme a lo establecido en el art. 89 CP.

La existencia de diversas modalidades de cumplimiento también diversifica cuáles son los **lugares de cumplimiento**. En todo caso, como el régimen abierto implica un incremento en la confianza y sentido de la responsabilidad de los penados/as, correlativamente se reducen las medidas de seguridad necesarias para garantizar la custodia y retención. Así, el tercer grado puede ser cumplido en una sección abierta de un centro penitenciario ordinario, en un CIS, en unidades dependientes, en una entidad pública o privada externa para seguir un proceso de deshabitación, o incluso en el propio domicilio, en el caso de los sometidos a control telemático o con un régimen abierto humanitario.

La **clasificación penitenciaria** es una actividad administrativa que implica la actuación de la Junta de Tratamiento, quien propone al Centro Directivo la clasificación en primer, segundo o tercer grado de los penados o, en el caso de las revisiones, que deben realizarse al menos cada seis meses, la progresión o regresión cuando haya habido una evolución en el tratamiento (arts. 103 a 106 RP). El interno tiene la posibilidad de recurrir esas decisiones administrativas referidas a la clasificación ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria (art. 76.2 f) LOGP).

En concreto, para la clasificación en tercer grado, inicialmente el legislador penitenciario no estableció requisitos especiales: simplemente la capacidad para vivir en semilibertad (art. 102.4 RP). Y esa capacidad debería ser evaluada a partir de las variables generales de clasificación recogidas en el art. 63 LOGP, que no están concretadas por grados: personalidad, historial individual, familiar, social y delictivo, duración de la pena y medidas penales, medio de retorno y recursos, facilidades y dificultades para el buen éxito del tratamiento; esto es, la evaluación de la personalidad y las circunstancias personales y penitenciarias y la prevalencia de la idea del tratamiento y el pronóstico favorable de resocialización. Es el legislador penal en 2003<sup>65</sup> quien introduce elementos objetivos en la clasificación en tercer grado con la reforma de los arts. 36 CP y 72.5 y 6 LOGP: el cumplimiento de un período de seguridad, la satisfacción del pago de la responsabilidad civil<sup>66</sup> y el arrepentimiento y colaboración (en el caso de la delincuencia

---

65 Mediante la LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

66 A través de la inclusión, mediante reforma del art. 72 LOGP, del apartado 5: «la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por el Código penal, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, a efectos de valorar su capacidad real, presente y futura para satisfacer la responsabilidad civil que le correspondiera; las garantías que permitan asegurar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y, en su caso, el daño o entorpecimiento producido al servicio público, así como la naturaleza de los daños y perjuicios causados por el delito, el número de perjudicados y su condición. Singularmente, se aplicará esta norma cuando el interno hubiera sido condenado por la comisión de alguno de los siguientes delitos: a) Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico que hubieran revestido notoria gravedad y hubieran perjudicado a una generalidad de personas; b) Delitos contra los derechos de los trabajadores; c) Delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social; d) Delitos contra la Administración pública comprendidos en los capítulos V al IX del título XIX del libro II del Código penal».



terrorista y organizada),<sup>67</sup> que van a servir como criterio corrector y limitador de los aspectos subjetivos.

Como reconoce la propia Instrucción 9/2007 sobre «Clasificación y destino de penados» de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, «el régimen penitenciario se configura como un medio importante de apoyo a la socialización de aquellos sujetos que, en su trayectoria vital, cuentan con una auto responsabilidad suficiente que justifique la ausencia de controles rígidos en el cumplimiento de sus condenas. El régimen abierto, en consecuencia, no debe ser concebido como el proceso final de la intervención penitenciaria para aquellos internos ya adaptados socialmente, sino como el marco desde el que conseguir, más eficazmente, una intervención comunitaria que potencie las posibilidades de reintegración social».

Por tanto, en el tercer grado, ya se acceda a él de forma inicial, ya a través de la progresión, el papel del tratamiento penitenciario sigue teniendo una gran relevancia. De hecho, la Instrucción plantea como uno de los criterios que deben ser tenidos en cuenta para la decisión sobre esta clasificación «las expectativas y la necesidad de tratamiento en medio comunitario será un criterio relevante para la clasificación en tercer grado».<sup>68</sup>

Y, en consecuencia, es una vía indicada para canalizar el seguimiento de un **Programa Marco, en su caso, de naturaleza cultural**, llevado a cabo desde un régimen de semilibertad. En este sentido hay que señalar que la Instrucción 9/2007 remarca que la inexistencia de una oferta laboral en el exterior no debe suponer *per se* la asignación de un régimen abierto restringido si el penado/a está incluido en otras actividades como las terapéuticas o, cita expresamente, las educativas.

Recientemente, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Administración penitenciaria catalana han concretado en sendas Instrucciones una posibilidad existente según la normativa siempre que se trate de condenas a pena de prisión en las que el tribunal no haya establecido el período de seguridad contemplado en el art. 36.2 CP, que impide la posibilidad de clasificación en tercer

---

67 Mediante la configuración de un nuevo apartado 6 en el art. 72.6 LOGP: «Del mismo modo, la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la sección segunda del capítulo V del título XXII del libro II del Código penal o cometido en el seno de organizaciones criminales, requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonios presentes y futuros en los términos del apartado anterior, que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas, y además hayan colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades».

68 Añadiendo que «la clasificación en régimen abierto presupone, generalmente, la existencia de algunas de las siguientes situaciones: continuidad en el exterior en programas de tratamiento que ya venga realizando el interno; necesidad de tratamiento en medio comunitario; proyecto de vida válido y contrastable para hacer una vida honrada en libertad».

grado hasta el cumplimiento de la mitad de la condena.<sup>69</sup> Fuera de esos casos, la **clasificación inicial en tercer grado**, con el pronto acceso al régimen abierto, es teóricamente posible. Precisamente para dar forma a tal posibilidad e impedir que el tiempo que requiere el proceso de clasificación<sup>70</sup> la persona condenada tenga que ingresar en una prisión «cerrada», estos **Protocolos de ingreso directo en medio abierto** planteados por la Instrucción 6/2020 de la SGIP<sup>71</sup> y 5/2020 de la administración catalana,<sup>72</sup> permiten la evaluación del interno por parte de los miembros de los Equipos Técnicos de los Centros de Inserción Social, ya sin llegar a ingresar en el propio centro cuando la presentación voluntaria del penado/a se produzca dentro del plazo otorgado por la Autoridad Judicial —acudiendo para ello a las entrevistas a las que se le cite—, ya ingresando en el CIS si tal presentación se produce estando próximo o habiéndose extinguido ese plazo.

No obstante, se establecen por esta vía de la Instrucción, una serie de circunstancias, que en la práctica funcionan como requisitos, para evaluar esa posibilidad de ingreso directo en medio abierto. En concreto, la Instrucción 6/2020 establece que deberán valorarse: a) la presentación voluntaria; b) la condena no superior a 5 años; c) la primariedad delictiva/penitenciaria, no computándose a estos efectos ingresos anteriores como preventivo por la misma causa; d) la satisfacción de la responsabilidad civil, declaración de insolvencia o compromiso de satisfacción de la misma de acuerdo a su capacidad económica; e) antigüedad del delito superior a 3 años y correcta adaptación social desde su comisión hasta el ingreso en prisión; f) actividad laboral en el momento de la presentación o existencia de un proyecto vital acorde a sus circunstancias personales que le permitan subvenir a sus necesidades; g) red de apoyo familiar y social bien integrada o en condiciones favorables que permitan el aval propio o autoacogida; h) y 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.

Hay que destacar que, en el requisito relativo a la actividad laboral, la Instrucción 6/2020 señala expresamente que «también se valorarán **otras actividades, tales como educativas**, voluntariado, etc., que puedan ser realizadas por la persona condenada durante el cumplimiento en tercer grado». Esta es sin duda una vía para poder acudir a la clasificación en medio abierto para las personas que, cumpliendo el resto de requisitos, tengan la oportunidad de realizar en medio abierto, sin llegar a ingresar en prisión, un Programa Marco de tratamiento

---

69 Aunque desde la reforma del CP en 2010 este período de seguridad, introducido por el legislador penal en el art. 36 en 2003, es potestativo, a decisión del tribunal sentenciador, se determinan cuatro supuestos de imposición obligatoria e imposible reversión por el Juez de Vigilancia Penitenciaria aunque exista un pronóstico favorable de reinserción: a) delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo del Título XXII del Libro II del CP; b) delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal; c) Delitos del art. 183 (agresiones y abusos sexuales a menores de 16 años); y Delitos del Capítulo V del Título VIII del Libro II del CP, cuando la víctima sea menor de 13 años (delitos de prostitución y explotación sexual y corrupción de menores).

70 Puesto que, para formular la propuesta inicial, las Juntas de Tratamiento tienen un plazo de dos meses para su envío al Centro Directivo desde la recepción del testimonio de la sentencia. Y el Centro Directivo dispone a su vez de un plazo de dos meses desde la recepción de la propuesta para su resolución, plazo que puede ampliar hasta un máximo de dos meses más (art. 103 RP).

71 Instrucción 6/2020, sobre «Protocolo de ingreso directo en medio abierto».

72 Instrucció 5/2020, sobre «l'aplicació del Protocol d'ingrés i classificació en centres oberts de Catalunya».

de **naturaleza cultural**. De esta manera, el ingreso directo en medio abierto se plantea como una alternativa efectiva al cumplimiento de la pena, al menos en su estadio inicial, entre los muros de una prisión. Si además se decide la aplicación de la modalidad del art. 86.4 RP, determinando su cumplimiento en el domicilio bajo un control telemático, se convierte en una auténtica alternativa al cumplimiento de la pena en prisión.

En el caso catalán, las exigencias para evaluar la capacidad de vivir sin riesgos la condena en un régimen de vida de semilibertad y de acreditación de un prolongado y consolidado proceso de inserción social recogidas en el art. 4.4 de su Reglamento Penitenciario al que remite la Instrucción catalana 5/2010, se han concretado en su Protocolo d'ingrés i classificació en centres penitenciaris oberts de Catalunya en la concurrencia de una serie de requisitos positivos: a) presentación voluntaria; b) primariedad delictiva —exceptuando en la consideración el tiempo pasado en prisión preventiva si ha quedado absuelto o si cumplió una pena de prisión pero el ingreso actual es por un delito anterior al último cumplimiento—; c) la condena o la suma de ellas es inferior a 5 años; no ha cometido ningún delito en los últimos 2 años; satisfacción de la responsabilidad civil, declaración de insolvencia o pago fraccionado, con un compromiso y sin la oposición del tribunal sentenciador.<sup>73</sup> Como requisitos valorativos positivos se añaden: a) el mantenimiento, durante el período posterior al delito, de una actividad pro-social continuada; b) la disponibilidad de alojamiento y medios de subsistencia; c) existencia de apoyo social suficiente; d) de existir alguna problemática personal, social o de salud, está en situación estable.<sup>74</sup>

Como ya se señaló anteriormente, el porcentaje de mujeres clasificadas en tercer grado es singularmente más elevado que el de los hombres.

### C) Principio de flexibilidad

Otro mecanismo que en la configuración del itinerario penitenciario puede ser utilizado para acercar a la persona privada de libertad al medio abierto es el principio de flexibilidad, que se recoge en el art. 100.2 RP. El principio de flexibilidad supone la materialización más evidente del sistema de individualización que configura la LOGP como modelo de cumplimiento de las penas de prisión.<sup>75</sup> Este artículo permite la adopción de un modelo de ejecución individualizado para el penado/a, combinando aspectos característicos de diferentes grados (primero y segundo, segundo y tercero). Operaría, en este caso, como una suerte de escalón

---

73 Como condiciones excluyentes señala a su vez tener causas pendientes de juicio o recurso, estar condenado por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, violencia de género o doméstica o por los delitos previstos en el art. 72.5 LOGP y estar sometido a una medida vigente de protección a la víctima (prohibición de acercarse o de comunicar con la víctima o con los familiares que determine el Juez).

74 Y como criterios valorativos excluyentes se enumeran el que el entorno más inmediato del penado/a sea favorecedor de la actividad antisocial o delictiva, encontrarse en una situación de crisis personal o social no estable que provoca un alto nivel de estrés o inestabilidad o la existencia de rasgos de personalidad o conducta antisocial o psicopatía.

75 Y así lo subraya el propio Preámbulo del RP que introduce por vez primera esta medida, vinculándola expresamente a su primer objetivo: «profundizar el principio de individualización científica en la ejecución del tratamiento penitenciario».

intermedio entre el segundo grado de tratamiento, que conlleva el cumplimiento de la pena de prisión dentro de los muros de un centro penitenciario, y el tercer grado.

Este modelo combinado debe fundamentarse en un programa específico de tratamiento que de otra forma no pueda ser ejecutado. Será el Equipo Técnico quien podrá proponer a la Junta de Tratamiento su adopción. Aunque la decisión de su adopción es de inmediata ejecutividad, se requiere la ulterior aprobación del JVP.

Aunque la redacción del art. 100.2 RP parece dotarlo de cierta naturaleza de excepcionalidad, la praxis penitenciaria nos demuestra que su utilización ha ido aumentando, hasta convertirse en un instrumento normalizado en el ámbito de la ejecución, puesto que sin duda es un recurso útil para responder a determinadas situaciones específicas.<sup>76</sup> Es el caso, por ejemplo, de su uso para posibilitar el seguimiento de tratamientos médicos en internos enfermos,<sup>77</sup> para posibilitar el trabajo de internos extranjeros fuera de la prisión,<sup>78</sup> o más recientemente como respuesta al desafío planteado en el sistema penitenciario por la pandemia de la COVID-19 en su relación con la aplicación acumulada con el art. 86.4 RP y el control telemático.<sup>79</sup> También ha sido utilizado para atender las necesidades específicas de las mujeres como un escalón anterior a la concesión del tercer grado.<sup>80</sup>

Su aplicación a su vez puede implicar un cambio de destino respecto al centro penitenciario de cumplimiento. Si bien el penado/a puede permanecer en un centro de cumplimiento ordinario, con acceso a determinadas salidas propias del tercer grado, puede ser que precisamente para facilitar éstas, más teniendo en cuenta que la ubicación de muchas prisiones lejos de los núcleos urbanos dificultan los desplazamientos, se decida su destino a una sección abierta o a un CIS. O, incluso, de aplicarse de manera acumulada al art. 86.4 RP respecto a la modalidad del tercer grado bajo control telemático, práctica utilizada en el período del confinamiento durante la pandemia en 2020, implicaría el cumplimiento del interno/a en su domicilio de una forma controlada por la Administración penitenciaria.

Esta figura presenta una naturaleza híbrida. Por un lado, tiene una evidente relación con la clasificación con incidencia en el régimen, en tanto implica el diseño individualizado de cumplimiento asignando características de un régimen superior a aquel en el que está clasificado el penado/a; por ejemplo, estando bajo

---

76 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *La pena de prisión en medio abierto: un recorrido por el régimen abierto, las salidas tratamentales y el principio de flexibilidad*, ob. cit., pp. 444 y 445.

77 Tal y como recoge la Instrucción 3/2006, relativa a la «Atención Penitenciaria a internos en tratamiento médico de especial penosidad».

78 Recogido en la Instrucción 3/2019, relativa a las «Normas Generales sobre Internos Extranjeros».

79 RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Covid-19 y prisiones: un desafío no sólo sanitario y de seguridad, también humanitario». *Revista General de Derecho Penal* nº 33, 2020, pp. 1 y ss.

80 Así lo recoge, por ejemplo, el Auto de la AP, sección 5ª, 4888/2014, de 1 de diciembre, que prevé su aplicación para fomentar las relaciones familiares y para trabajar o desempeño de labores domésticas en el caso de una interna, condenada a tres años y dieciséis días de prisión por delito contra la salud pública, que, con buena conducta y buena actividad de tratamiento, no ha sido progresada a un tercer grado por no haber disfrutado previamente de permisos. Su concesión, consistente en una clasificación en segundo grado, con posibilidad de salidas los fines de semana alternos y salidas a trabajar —entendiendo por tales el trabajo en labores domésticas que puedan desempeñar un beneficio para la familia— se marca un triple objetivo: estimular la buena respuesta al tratamiento, fomentar las relaciones familiares y disponer de información sobre su conducta en libertad.

un segundo grado, permitiéndole ciertas salidas durante el día o durante el fin de semana propias al tercero. Pero esta figura también tiene una naturaleza tratamental, evidenciada además de por su ubicación en el RP en el Título V referido al Tratamiento Penitenciario, por la exigencia de que su adopción se fundamente en un programa de tratamiento que de otra manera no pudiera ser ejecutado. De hecho, en la práctica judicial, algunos JVP han venido condicionando la aprobación posterior del principio de flexibilidad concedido por la Administración penitenciaria a la existencia de un programa de tratamiento que, de otra manera, no pueda ser desarrollado.<sup>81</sup> Y la Instrucción 9/2007 sobre «Clasificación y destino de penados» requiere que desde el centro penitenciario se remita al Centro Directivo (Servicio de Tratamiento) el programa específico de tratamiento que lo justifique.

Por tanto, la existencia de un programa de tratamiento que vaya a realizarse fuera de la prisión y que puede tener en su caso una **naturaleza cultural** puede justificar la aplicación del modelo combinado e individualizado de cumplimiento previsto en el art. 100.2 RP propiciando un incremento de salidas del penado/a al exterior para llevarlo a cabo. De hecho, en el ámbito de la administración penitenciaria catalana, su Circular 1/2005, reguladora de l'aplicació de l'article 100.2 del Reglament Penitenciari describe de manera detallada la naturaleza de las actividades que pueden ser tenidas en cuenta para su aprobación por entenderse que favorecen el proceso de reinserción y rehabilitación social. Entre ellas refiere aquellas que tengan relación con su programa individualizado de tratamiento.<sup>82</sup>

#### D) Libertad condicional

En ese sistema progresivo de cumplimiento, la última fase del itinerario penitenciario de la persona privada de libertad lo constituye la libertad condicional. Con la concesión de la libertad condicional el Juez de Vigilancia Penitenciaria<sup>83</sup> puede valorar de forma positiva la progresión del penado/a y su expectativa favorable de reinserción por, entre otros factores, haber participado con aprovechamiento para ese proceso en las actividades de naturaleza tratamental ofrecidas desde el centro.

Esta figura, desde su configuración primera en la Ley de 1914 hasta la reforma en 2015 del actual CP de 1995, implicaba el cumplimiento de la última parte de la condena en libertad. Sin embargo, tras la reforma operada en el texto penal por la LO 1/2015, de 30 de marzo, la libertad condicional ha transmutado su naturaleza para convertirse en la suspensión de la última parte de la condena. Este

---

81 Como señala JUANATEY DORADO, C., en algunas resoluciones judiciales se requiere que la propuesta presente la descripción del programa específico de tratamiento cuya ejecución resulta imposible sin la medida propuesta, la explicación de las razones de tal imposibilidad y cuáles son y en qué consisten los elementos de los distintos grados a combinar, con el fin de asegurar que la propuesta realmente se base en un programa de tratamiento que aborde las necesidades específicas del interno/a. *Manual de Derecho Penitenciario*, ob. cit., p. 142.

82 Junto a ellas, las laborales, las dirigidas a favorecer la inserción laboral, las de formación ocupacional, la formación reglada, las terapéuticas, las sanitarias, las relativas a la vinculación familiar y las de reparación social.

83 Competente para ello según lo establecido en el art. 76.2 b) LOGP.

cambio, sin embargo, ha venido a endurecer y dificultar su concesión por dos razones concurrentes. En primer lugar, al convertirse en una suspensión, la revocación en caso de incumplimiento de los requisitos o expectativas conlleva el cumplimiento de toda la parte de la condena que hubiera sido suspendida, mientras que en su anterior configuración como ejecución de parte de la condena, el penado/a había estado cumpliendo —y descontando del total— su pena cada día en libertad condicional. En segundo lugar, mientras que con la regulación anterior la duración de la libertad condicional era la de la pena que quedaba por cumplir, la suspensión implica el establecimiento de un plazo fijo, que el JVP establecerá entre 2 y 5 años, por lo que puede ocurrir que el plazo sea superior a lo que le resta.<sup>84</sup> Por ello y tras esta reforma no son pocas las renunciaciones por parte de internos/as a la concesión de la libertad condicional prefiriendo terminar el cumplimiento bajo alguna de las modalidades del tercer grado.

Los requisitos que contempla el Código penal para la concesión de la libertad condicional son que el penado/a se encuentre clasificado en tercer grado, que haya extinguido las  $\frac{3}{4}$  partes de la condena y que haya observado buena conducta (art. 90.1). Para ello, el JVP valorará la personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueren impuestas.<sup>85</sup>

Una vez transcurrido el plazo establecido por el JVP sin que la persona haya cometido un delito que ponga de manifiesto que la expectativa en la que se fundó su concesión no puede ser mantenida y haya cumplido las reglas de conducta, se entiende que la pena remite y, con ello, se extingue la responsabilidad penal (art. 87 CP). En cambio, si la persona es condenada por un delito cometido durante el período de suspensión y ello pone de manifiesto que tal expectativa no puede mantenerse, o si incumple de forma grave o reiterada las prohibiciones o deberes que se le hubieran impuesto o facilita información inexacta para el decomiso o no cumple el compromiso de satisfacción de la responsabilidad civil (art. 86 CP), el JVP revocará la libertad condicional y toda la parte de la pena suspendida deberá ser en ese momento cumplida por el penado/a.

En tanto se trata de una figura configurada como la suspensión de la pena, pero en este caso respecto a su última parte, el CP remite a aquella figura en cuanto a la posibilidad de que se pueda condicionar esa suspensión al cumplimiento de las prohibiciones y deberes contenidos en el art. 83 CP. De entre todas ellas, debe ser destacada en este estudio la posibilidad de que se establezca la obligación de «participar en programas formativos, laborales, **culturales**, de educación vial, sexual, de defensa del medio ambiente, de protección de los animales, de igualdad de trato y no discriminación, y otros similares».

---

84 Pues el CP establece que ese plazo lo que no podrá es ser inferior a la duración de la parte de pena pendiente de cumplimiento, pero no que no pueda serlo superior (art. 90.7 CP).

85 También señala el CP que no se concederá la libertad condicional si el penado/a no hubiera satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito. Además, en el caso de personas condenadas por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales o por terrorismo se exige que muestren signos inequívocos de haber abandonado los fines y medios de la actividad terrorista y la colaboración activa con las autoridades (art. 90.8 CP). Igualmente puede denegar la suspensión de la pena si el penado/a hubiera dado información inexacta o insuficiente sobre el paradero de bienes y objetos que deben ser decomisados o no dé cumplimiento a sus responsabilidades civiles.

Por tanto, la vía para incorporar la valoración de la participación en un Programa Marco de naturaleza cultural a través de la concesión de la libertad condicional es doble: bien decidiendo su concesión en respuesta a su realización, con aprovechamiento positivo, en el centro penitenciario o en el exterior a través del disfrute de las salidas tratamentales o durante el tercer grado, bien incorporándolo como condición para su realización durante el tiempo de disfrute de la libertad condicional.

En este sentido, es destacable también la indicación que dan las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas Bangkok): «las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaborarán y ejecutarán programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad, en los que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres» (Regla 46).

## 2.2. Mecanismos que reducen la duración de la condena: los beneficios penitenciarios

Una tercera vía a través de la cual puede ser valorada la participación en un programa de intervención de naturaleza cultural, esta vez para reducir la duración efectiva de la condena, es la de la concesión de los beneficios penitenciarios. Dos son las posibilidades que recoge nuestra legislación penal y penitenciaria: el adelantamiento de la libertad condicional y el indulto particular.<sup>86</sup>

La finalidad de estos beneficios penitenciarios es la de la individualización de la pena en atención a la concurrencia de factores positivos en la evolución del interno, encaminados a conseguir su reeducación y reinserción social como fin principal de la pena privativa de libertad (art. 203 RP). Constituyen, por tanto, un auténtico incentivo para la evolución del penado/a en su itinerario penitenciario y para valorar por parte de los Equipos Técnicos y Juntas de Tratamiento, de quienes vendrá inicialmente la propuesta, la buena conducta, disposición y participación de las personas privadas de libertad. El RP exige además que para su valoración se tendrá que hacer una ponderación razonada de los factores que la motivan, así como la acreditación de la concurrencia de buena conducta, el trabajo, la participación en las actividades de reeducación y reinserción social y la evolución positiva en el proceso de reinserción (art. 204 RP).

De hecho, la Instrucción 12/2006, relativa a la «Programación, evaluación e incentivación de actividades y programas de tratamiento», contempla como un elemento relevante de incentivo para la participación de los internos en estos programas la obtención de recompensas y, a más largo plazo de tiempo, de beneficios penitenciarios «con el objetivo de potenciar y estimular la participación del conjunto de la población penitenciaria en los programas individualizados de tratamiento».

---

<sup>86</sup> Pues, como refiere el art. 202 RP, se entiende por beneficios penitenciarios aquellas medidas que permiten la reducción de la duración de la condena impuesta en sentencia firme o de la del tiempo efectivo de internamiento.

Por tanto, a través de los beneficios penitenciarios puede valorarse de una manera adecuada la realización de actividades de naturaleza cultural encuadradas en un Programa Marco de esta naturaleza.

#### A) Adelantamiento de la libertad condicional.

Las distintas modalidades del beneficio del adelantamiento de la libertad condicional son reguladas por el CP. Su concesión, que corresponde al Juez de Vigilancia Penitenciaria a propuesta de las Juntas de Tratamiento de los centros penitenciarios, implica la suspensión de la parte final de la condena mediante la concesión de la libertad condicional. Si durante el tiempo de suspensión, el penado/a cumple con las condiciones y obligaciones establecidas y no comete un nuevo hecho delictivo del que se pueda deducir que no se puede mantener la expectativa positiva sobre la que se tomó la decisión de su concesión, una vez transcurrido el plazo establecido —que habrá fijado el JVP entre 2 y 5 años—, la pena quedará remitida.

La primera de las posibilidades supone un adelantamiento de la concesión de la figura de la libertad condicional de tal manera que, en lugar de a las 3/4 partes de la condena, se conceda a los 2/3. Para acceder a esta posibilidad, el penado/a, además de cumplir con los requisitos genéricos que se exigen para el acceso a esta figura de forma ordinaria (clasificación previa en tercer grado y buena conducta), se valorará que durante el cumplimiento de su pena «hayan desarrollado actividades laborales, culturales u ocupacionales, bien de forma continuada, bien con un aprovechamiento del que se haya derivado una modificación relevante y favorable de aquellas de sus circunstancias personales relacionadas con su actividad delictiva previa» (art. 90.2 CP).

Su procedimiento se regula en el RP. La competencia para iniciar la solicitud es de la Junta de Tratamiento del centro penitenciario quien, previa emisión de un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social, tiene la facultad de poder proponer al Juez de Vigilancia Penitenciaria el adelantamiento de la libertad condicional (art. 205 RP). Reitera nuevamente el RP la exigencia como requisito, además del temporal, de que se haya observado buena conducta y se haya desarrollado de forma continuada actividades laborales, culturales u ocupaciones conforme a lo establecido en el CP.

La segunda de las posibilidades consiste en la posibilidad de adelantar, una vez que se haya extinguido la mitad de la condena, esa concesión de la libertad condicional en relación con el plazo de las 2/3 partes, hasta un máximo de 90 días por cada año transcurrido de cumplimiento efectivo de condena.

Para valorar la conveniencia de concesión de este beneficio, el CP señala que se requerirá, junto a la clasificación previa en tercer grado y la buena conducta, que el penado/a haya desarrollado continuamente las actividades anteriormente referidas y que acredite, además, la participación efectiva y favorable en programas de reparación a las víctimas o programas de tratamiento o desintoxicación, en su caso.

En cuanto al procedimiento, el CP señala que la propuesta debe venir de Instituciones Penitenciarias —en el sentido anteriormente referido— y existir además un informe del Ministerio Fiscal y de las demás partes, correspondiendo igualmente al Juez de Vigilancia Penitenciaria la competencia para la concesión de este beneficio penitenciario.

Una última modalidad, configurada como excepcional, es la que permite al Juez de Vigilancia conceder la libertad condicional cuando se haya extinguido la mitad de la condena (art. 90.3 CP). Para ello, además de exigirse como en los



supuestos anteriores la presencia de buena conducta y la clasificación previa en tercer grado y que se hayan desarrollado actividades laborales, **culturales** u ocupacionales, bien de forma continuada, bien con un aprovechamiento del que se haya derivado una modificación relevante y favorable de aquellas de sus circunstancias personales relacionadas con su actividad delictiva previa. Esta tercera posibilidad, que exige que se trate de una primera condena de prisión y que no supere los tres años de duración, se excluye a los penados/as condenados por delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Y de la concesión de cualquiera de las tres posibilidades de beneficios penitenciarios señalados, el CP excluye a las personas condenadas por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales o por terrorismo (art. 90.8 CP).

Por tanto, en las tres modalidades de adelantamiento de la libertad condicional como beneficio penitenciario se valora la **participación en actividades culturales**, ya haya sido de forma continuada, ya puntual, pero con un aprovechamiento que se entienda como relevante en relación con las circunstancias relacionadas con su actividad delictiva. De esta manera, la participación en un programa de naturaleza cultural que se lleve a cabo en un centro penitenciario o fuera del mismo —y que el interno/a haya realizado mientras estaba en tercer grado— puede ser reconocido para el acortamiento del tiempo efectivo de su condena suspendiendo ésta al llegar a los 2/3, a 1/2 de la misma o reduciendo 90 días al año una vez haya cumplido la mitad de la misma.

En este sentido también hay que tener en cuenta lo referido en las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas Bangkok), cuando señalan que «al adoptarse decisiones relativas a la puesta en libertad condicional anticipada se tendrán en cuenta favorablemente las responsabilidades de cuidado de otras personas de las reclusas y sus necesidades específicas de reinserción social» (Regla 63).

## B) Indulto particular

La segunda modalidad de beneficio penitenciario que recoge nuestro ordenamiento penitenciario es la concesión de un indulto particular. Frente al beneficio del adelantamiento de la libertad condicional, que supone la reducción del tiempo efectivo en prisión al suspenderse parte del cumplimiento de la pena, el indulto particular implica la reducción de la propia pena.

Para acceder a este beneficio penitenciario el RP exige que en el penado/a concurren de forma continuada durante un tiempo mínimo de dos años y en un grado extraordinario tres requisitos: buena conducta, desempeño de una actividad laboral normal, bien en el establecimiento penitenciario o en exterior, que se pueda considerar útil para su preparación para la vida en libertad y la participación en actividades de reeducación y reinserción social. Nuevamente esta última exigencia abre la puerta a que pueda ser utilizada esta vía para valorar de forma positiva la participación en **actividades de naturaleza cultural** realizadas dentro o fuera del establecimiento penitenciario. Es necesario a su vez destacar que, frente al beneficio del adelantamiento de la libertad condicional, en el indulto particular no se exige la clasificación previa en ningún grado, requiriéndose úni-

camente la condición de penado, por lo que podría plantearse con independencia del grado en el que se encuentre.<sup>87</sup>

La propuesta debe venir del Equipo Técnico a la Junta de Tratamiento, quien a su vez podrá solicitarlo al Juez de Vigilancia Penitenciaria que, en este caso, lo que hace es la tramitación de la solicitud de un indulto particular en la cuantía que aconsejen las circunstancias conforme al procedimiento establecido en la Ley del Indulto.<sup>88</sup>

Su uso, en todo caso, es muy reducido. De hecho, así reconocido por la propia Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, se aprobó la Instrucción 17/2007, relativa al «beneficio penitenciario de indulto particular», con el objetivo de facilitar a las Juntas de Tratamiento instrucciones claras relativas a su aplicación y facilitar e incentivar su gestión. Para ello se refiere, en primer lugar, que la exigencia del período mínimo de dos años durante el que de modo continuado y en grado extraordinario deben concurrir las circunstancias no tiene por qué ser entendida en su totalidad al tiempo de cumplimiento de la pena, sino que puede ser contemplado el tiempo que pasaron como preventivos de conformidad con el modelo individualizado de intervención que para ellos se contempla en el RP (art. 20.1). Se concreta, en segundo lugar, el tiempo de indulto solicitado, en el sentido de que, acreditados los requisitos, la Junta de Tratamiento propondrá al Juez de Vigilancia Penitenciaria la propuesta de indulto particular hasta un máximo de 3 meses por año de cumplimiento en el que se constatasen aquellos, pudiendo proponerse más de un indulto particular si continuasen dándose las circunstancias que lo justifican —eso sí, sin la valoración nuevamente del período de cumplimiento ya contabilizado anteriormente—. En tercer lugar, en relación a la valoración de cuándo se entiende que un penado/a ha participado en actividades de reeducación y reinserción social en grado extraordinario, la Instrucción establece que será cuando, dentro del período considerado, la evaluación global de sus actividades prioritarias haya sido «excelente» al menos durante un año y nunca inferior a «destacada» según los criterios referidos en la Instrucción 12/2006.<sup>89</sup>

La solicitud puede provenir de la Administración, caso en el que la Instrucción señala que se realizará cuando se lleve a cabo la revisión del grado y el programa individualizado de tratamiento de los penados,<sup>90</sup> o bien por el interno, caso en el que también la Junta de Tratamiento emitirá la valoración motivada favorable o desfavorable.

Señala la Instrucción, por último, que la propuesta de beneficio penitenciario de indulto particular es compatible con los otros beneficios penitenciarios, siempre y cuando se cumplan los requisitos para ello. En consecuencia, la participación de forma significativa y continuada en actividades de reeducación y reinserción social de **naturaleza cultural** podría ser tenida en cuenta, de forma acumulativa, tanto para considerar el adelantamiento de la libertad condicional como la propuesta de concesión del indulto particular.

---

87 CERVELLÓ DONDERIS, V.: *Derecho penitenciario*, ob. cit., p. 177.

88 Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

89 Graduándose el tiempo concreto de indulto propuesto en función de si las calificaciones de «excelente» son o no superiores al límite establecido, junto a las restantes circunstancias requeridas por el art. 206 RP que deberán ser valoradas por la Junta de Tratamiento para la propuesta.

90 Momento en el que la Junta de Tratamiento examinará si en el interno concurren las circunstancias que justifican la solicitud del beneficio de indulto particular; de estimarlo, la Junta valorará el grado en el que concurren para fijar la cuantía temporal de indulto a proponer. El acuerdo de la Junta, junto con el Informe de evolución de la conducta, será remitido al JVP.





# V

**Propuestas de actuación  
a las Administraciones,  
operadores jurídicos,  
actores y tercer sector.**



La cultura es una herramienta de cambio tremendamente poderosa para cualquier persona, más si se trata de una persona condenada y más si se trata de una mujer. La cultura abre la ventana de oportunidades laborales para una mujer, fomenta la autoestima, genera autonomía, lucha contra la soledad, sensibiliza, empodera y enseña. Precisamente la cultura contrarresta para una mujer lo que una condena le genera: escasas oportunidades laborales, destrucción de la autoestima, aceleración de la soledad, insensibilización, desempoderamiento, dependencia y pocas enseñanzas.

Los aprendizajes, habilidades y fortalezas positivas que se obtienen a través de la cultura se evidencian en muchas de las experiencias culturales que existen en nuestro país para mujeres condenadas,<sup>1</sup> al margen de la posibilidad que siempre tienen las personas privadas de libertad de matricularse en la escuela, en la ESO, Bachiller y en la UNED.

Aun así, seguimos hablando de experiencias concretas, que siempre dependen de factores externos para poder ejecutarse. Se hace necesario un **cambio de paradigma** en cuanto a la concepción de la cultura se refiere. Hay que **abando-**

---

1 Son muchas las iniciativas que se llevan a cabo, pero aquí queremos destacar de manera sucinta las que narraron sus experiencias en la 3ª sesión del Proyecto La voz que nadie escucha, de la Fundación Gabeiras y de la Asociación Teta&Teta:

a) Teatro YESES: nace en la antigua cárcel de mujeres de Madrid (Yeserías) en 1985; pasando luego a la prisión de Carabanchel Mujeres y en la actualidad, con ubicación en el Centro Penitenciario de Madrid I Mujeres en Alcalá de Henares. Desde el primer momento quisieron hacer algo más que un mero taller carcelario. Se trataba de inaugurar una experiencia nueva que tuviese continuidad y coherencia en sus planteamientos, que debían de ser lo más parecido posible a los habituales del mundo libre. A partir de entonces se han desarrollado alrededor de 40 montajes teatrales, cuya complejidad técnica y artística ha ido en aumento paulatinamente. <https://teatroyeses.com/>

b) Asociación de colaboradores con las mujeres presas ACOPE, que realiza multitud de actividades, entre ellas, culturales, para las mujeres presas y para darles visibilidad en el exterior. En la exposición Prisioneras han trasladado de primera mano las voces y el sentir de un grupo de mujeres que sueñan con una nueva vida, más allá de los muros de la cárcel. Nos hablan de sus miedos, de sus esperanzas, de las limitaciones que tienen para conseguir sus metas, de la soledad que sienten. Este sentir se ve reflejado en unos diseños novedosos y creativos de figuras femeninas, en los cuales se pueden leer las frases reales de las mujeres. <https://acope.es/>

c) «A las olvidadas», una iniciativa feminista, cultural, solidaria, poética y sobre todo transformadora, dentro y fuera de las prisiones, que comenzó a regalar libros dedicados a las mujeres presas. Esa iniciativa puntual fue creciendo hasta convertirse en una experiencia muy potente que van a replicar en diferentes países. <https://alasolvidadas.org/>

d) Revista Impresas: es un taller participativo para la creación literaria colectiva en el módulo de mujeres de la prisión de Picassent (València) que acompaña a las redactoras en la edición integral de una revista. Como resultado de estos talleres se crea una publicación impresa en papel, en la que las mujeres son las creadoras totales del contenido. Ellas lo deciden todo: el nombre, el diseño de la maqueta, la elección de temas y contenidos, su redacción... Para ello, cuentan con un equipo de profesionales en cada ámbito (periodismo, diseño, etcétera), que se pone al servicio de las redactoras. <http://impresas.org/>

e) Fundación Setba es una entidad sin ánimo de lucro, que trabaja para contribuir a la transformación social, a través de la cultura, de la mano de artistas profesionales. Muestran cómo la cultura puede convertirse en una herramienta de empoderamiento para mujeres internas en centros penitenciarios de Cataluña. Un claro ejemplo lo encontramos en el proyecto fotográfico Traspasando el Objetivo. <https://fundaciosetba.org/es/>

f) Artes plásticas (cerámica, escultura y pintura), audiovisuales y escénicas en Catalunya. Comenzó en el año 1984 en Lérida y hoy se realiza en 9 centros penitenciarios de Catalunya.

**nar la idea de relacionar cultura con ocio.** Tiene que pasar a formar **parte del tratamiento** y de los programas específicos, dado que para la mujer es una herramienta de transformación, además de un derecho.

A lo largo del estudio hemos ido detectando la invisibilidad a la que están sometidas las mujeres que cumplen condena, la mayor exigencia respecto de sus comportamientos (sumisión) dentro de prisión, el nulo uso del lenguaje inclusivo en todo lo concerniente a sus procesos judiciales y expedientes penitenciarios, las escasas oportunidades que tienen respecto a los hombres y la perpetuación de los roles estereotipados y discriminatorios de género. Estas deficiencias exigen un cambio de paradigma. Y éste **puede venir de la mano de la cultura.**

Una de las vías actuales que tenemos para luchar por las voces que nadie escucha es la **cultura**. El derecho fundamental de acceso a la cultura (específicamente recogido para las personas presas en el Capítulo II del Título I de la Constitución) actúa también como elemento de tratamiento, sirve como elemento potencialmente desestabilizador de la violencia, como instrumento de valoración y como alternativa a la prisión.

Por ello, recogemos aquí los diferentes marcos legales que existen en nuestro país conforme a nuestra legislación actual para incorporar la **cultura** con programas específicos en:

**I. La suspensión de la pena privativa de libertad** condicionada a una regla de conducta consistente en la participación de un programa de acceso a la cultura (art. 83.1.6º CP).

Se puede solicitar, por escrito, a través de la representación procesal y defensa letrada de la mujer condenada, a la Audiencia Provincial o al Juzgado de lo Penal que asume la función de ejecución de la pena<sup>2</sup> en el expediente denominado «Ejecutoria». Dicho programa será gestionado (art. 83.4 CP) por los Servicios de gestión de penas y medidas alternativas (unidades administrativas multidisciplinarias dependientes de la Administración penitenciaria que tienen encomendada la tarea de ejecución de las medidas y penas alternativas a la privación de libertad —art. 2 RD 840/2011—) del lugar donde el penado tenga fijada su residencia.

**II. La sustitución de la pena** (art. 88 CP<sup>3</sup> derogado por LO 1/2015) con obligación de participar en programas de acceso a la cultura (para delitos anteriores al 1 de julio de 2015). Se pide al Juzgado o Tribunal competente para la eje-

---

2 Puede ser en ciudades el juzgado de lo penal de ejecuciones penales, mientras que, en lugares con menor densidad de población y de juzgados, ejecuta el propio juzgado de lo penal que dicta la sentencia condenatoria. En cualquier caso, la defensa de la persona acusada sabrá siempre a qué órgano debe dirigirse para formular esta petición.

3 «Los jueces o tribunales podrán sustituir, previa audiencia de las partes, en la misma sentencia, o posteriormente en auto motivado, antes de dar inicio a su ejecución, las penas de prisión que no excedan de un año por multa o por trabajos en beneficio de la comunidad, y en los casos de penas de prisión que no excedan de seis meses, también por localización permanente, aunque la Ley no prevea estas penas para el delito de que se trate, cuando las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado así lo aconsejen, siempre que no se trate de reos habituales, sustituyéndose cada día de prisión por dos cuotas de multa o por una jornada de trabajo o por un día de localización permanente. En estos casos el Juez o Tribunal podrá además imponer al penado la observancia de una o varias **obligaciones o deberes previstos en el artículo 83 de este Código**, de no haberse establecido como penas en la sentencia, por tiempo que no podrá exceder de la duración de la pena sustituida.»



cución y lo gestiona el Servicio de gestión de penas y medidas alternativas del lugar donde el penado tenga fijada su residencia.

III. Los trabajos en beneficio de la comunidad (art. 49 CP)<sup>4</sup> consistentes en la realización de un programa cultural. Se pide al Juzgado o Tribunal competente para la ejecución y lo gestiona el Servicio de gestión de penas y medidas alternativas del lugar donde el penado tenga fijada su residencia (art. 5 RD 840/2011).<sup>5</sup>

IV. Los Programas individualizados de tratamiento (PIT) y las TVR —Tabla de Variable de Riesgo—. Se puede prever en estos documentos tratamentales epígrafes y variables específicas para programas culturales para la mujer (en el PIT para que sumen en puntuación positiva y en la TVR para que puntúen negativamente los riesgos).

V. Salidas programadas (art. 114 RP), que coadyuvan en la obtención de permisos ordinarios relacionadas con el ámbito cultural para las mujeres.

VI. Proponer las vías para que la Administración pueda potenciar aún más el acceso al medio abierto, a través de figuras como las salidas tratamentales (art. 117 RP), el principio de flexibilidad o las distintas modalidades del tercer grado y libertad condicional vinculadas al seguimiento de las actividades propias de los programas de formación y acceso a la cultura.

VII. Posibilitar que la realización continuada o con aprovechamiento de actividades culturales sea tenida en cuenta por los Jueces de Vigilancia en la concesión de beneficios penitenciarios como en las distintas formas de adelantamiento de la libertad condicional o en la propuesta de concesión de indulto particular, y por la Administración penitenciaria en la concesión de recompensas.

---

4 «Los trabajos en beneficio de la comunidad, que no podrán imponerse sin el consentimiento del penado, le obligan a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública, que podrán consistir, en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado, en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares.»

5 «Cuando las circunstancias o características vinculadas a la persona condenada, o derivadas de su etiología delictiva, así lo aconsejen, los profesionales de los servicios de gestión de penas y medidas alternativas ofertarán al penado que la pena de trabajo en beneficio de la comunidad se cumpla con su participación en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares, de los que la Administración Penitenciaria venga desarrollando como parte de las políticas públicas de esta naturaleza, o que cuenten con su aprobación si el cumplimiento mediante esta modalidad se realizara en un ámbito o institución no penitenciaria.»

Para que estas posibilidades legales sean realidades hay que dar los siguientes pasos:

1º) Diseñar unos Programas de Intervención Específicos de acceso a la cultura para mujeres,<sup>6</sup> dado que actualmente no hay ningún programa de intervención específico cultural.<sup>7</sup>

2º) Firmar el Convenio de Colaboración con la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas —Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas—, dependiente de la Secretaría General Penitenciaria.

3º) Una vez aprobado el convenio entre la Fundación Gabeiras, la Asociación Teta&Teta y la Subdirección de Penas y Medidas alternativas, hay que difundir el contenido del Programa de Intervención Específico entre los y las jueces y los y las fiscales mediante cursos de formación continua, para que los conozcan y los incluyan en sus peticiones (fiscalía) y resoluciones (juzgados).<sup>8</sup>

4º) Impartir una jornada de difusión a través del Centro de Estudios de los Colegios de Abogados (contactar a través de [cei@icam.madrid](mailto:cei@icam.madrid)) donde vayan a llevarse a cabo estos programas de intervención específicos para las y los abogados penalistas y del Turno de Oficio con el fin de que conozcan este tipo de programas, de tal modo que los puedan incorporar como estrategia de defensa y solicitarlos para sus defendidas en la fase de ejecución de la pena.

5º) Diseñar un Estudio de impacto de estos programas en la mujer y su evolución a nivel laboral, social y psicológico por evaluadores externos, tras dos años desde el comienzo de ejecución de los programas con el fin de consolidarlos y romper una de las cadenas de las que hablábamos al comienzo del informe.

---

6 El programa de Fomento de la Lectura, auspiciado por el Ministerio de Cultura, tiene un gran impacto en los centros penitenciarios. Se desarrolla en colaboración con la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, a través de convenio, y pretende iniciar y afianzar, en su caso, el hábito lector de los internos de los centros penitenciarios. A lo largo del año 2017, 52 centros penitenciarios contaron con equipos de animación a la lectura que están compuestos por entre 20 y 25 internos/as, que promueven el hábito de la lectura por medio de técnicas y estrategias que les hacen descubrir el placer que se oculta entre las hojas de un libro. Durante el año, 1.679 internos (1.480 hombres y 199 mujeres), en media mensual, participaron en alguno de estos equipos. Se han realizado 332 actividades y/o estrategias relacionadas con la Animación a la lectura. Asimismo, se han desarrollado 135 conferencias a cargo de reconocidos autores.

7 <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/reeducacion-y-reinsercion-social/programas-de-ocio-y-cultura>

8 El contacto es a través de la Escuela de Formación Continua del CGPJ en el caso de los jueces en: [formacion.continua@cgpj.es](mailto:formacion.continua@cgpj.es), y con el Centro de Estudios Jurídicos de la Fiscalía General del Estado para los y las fiscales en [cej@cejmjusticia](mailto:cej@cejmjusticia).





# **Bibliografía**



ACALE SÁNCHEZ, M.: «El género como factor condicionante de la victimización y de la criminalidad femenina». *Papers* 102/2, 2017.

ACALE SÁNCHEZ, M.: «Igualdad y Derecho penal desde un punto de vista epistemológico: el género y la nacionalidad como factores primarios de discriminación». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

ACALE SÁNCHEZ, M.: «La vis atractiva del Derecho penal para mujeres inmigrantes en España», *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

ACALE SÁNCHEZ, M., GÓMEZ LÓPEZ, R. (Coords): *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

AEBI, M.F., BERGER-KOLOPP, L., BURKHARDT, C., TIAGO, M.: *Prisons in Europe 2005-2015*. Vol. 2. Sourcebook of prison statistics. Council of Europe. 2019.

AGUILERA REIJA, M.: «Mujeres en prisiones españolas». *Revista de Estudios Penitenciarios* Extra-2019.

APDHA: *Informe sobre la situación de las mujeres presas Tratamiento y derechos de las mujeres privadas de libertad en los centros penitenciarios de España y Andalucía*. Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía. 2020.

ARANDA, M.: *National monitoring bodies of prison conditions and the European standards*. European Prison Observatory, 2015. Disponible en: <http://www.prisonobservatory.org/upload/National%20monitoring%20and%20EU%20standards.pdf>.

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

ARANDA, M., FORERO, A.: «Prison conditions in Spain». *European Prison Observatory*, 2019. Disponible en: <http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisonconditionsinSpain.pdf>.

ARANDA, M.: «El régimen abierto en España», 2015. Disponible en Academia.edu.

BALLESTEROS PENA, A.: «Redomesticidad y encarcelamiento femenino en el sistema penitenciario español. Los módulos de respeto». *Papers* 102/2, 2017.

BALLESTEROS PENA, A., ALMEDA SAMARACH, E.: «Políticas de igualdad en las cárceles del siglo XXI. Avances, retrocesos y retos en la práctica del encarcelamiento femenino». *Praxis Sociológica* nº 19, 2015.

BATLLE MANONELLES, A.: *Régimen disciplinario y mujeres presas. Un análisis criminológico con perspectiva de género*. Ministerio de Igualdad, Instituto de las Mujeres, 2020.

BATLLE MANONELLES, A.: «El orden en prisión: ¿sólo una cuestión de seguridad? A propósito del caso de las prisiones de mujeres». *Papers* 2019.

BOTTOMS, A.: «The philosophy and politics of punishment and sentencing». *The Politics of Sentencing Reform*. Clarkson C., Morgan, R. (eds). Oxford: Clarendon Press, 1995.

BOZA MARTÍNEZ, D.: «Perspectivas postpenitenciarias de las personas extranjeras privadas de libertad: entre la expulsión y el arraigo». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

CÁMARA ARROYO, S., y FERNÁNDEZ BERMEJO, D.: «El encierro tiene género: la privación de libertad de mujeres y niñas en la normativa penitenciaria y penal de menores española». *Revista General de Derecho Penal* nº 34, 2020.

CÁMARA ARROYO, S.: «Elementos integradores del concepto de sistema penitenciario: perspectiva supranacional». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXII, 2019.

CEREZO DOMÍNGUEZ, A.I.: «La aplicación de las Reglas de Bangkok a la normativa penitenciaria española». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

CERVELLÓ DONDERIS, V.: «El origen de los módulos penitenciarios de convivencia mixta durante la transición española». *Las prisiones españolas durante la transición*. Mata y Martín, R. (dir). Comares, Granada, 2022.

CERVELLÓ DONDERIS, V.: *Derecho Penitenciario*, 4º edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

CERVELLÓ DONDERIS, V.: «Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género», *Revista General de Derecho Penal* nº 5, 2006.

CID MOLINÉ, J.: «La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse». *Estudios Penales y Criminológicos*, nº 30, 2010.

COHEN, S.: *Visions of Social Control*. Cambridge: Polity Press, 1985 (traducción al español de Elena Larrauri en 1998: *Visiones de Control Social*. PPU, Barcelona, 1988).

CRÉTENOT, M.: «From national practices to European guidelines: interesting initiatives in prison management». *European Prison Observatory*, 2013. Disponible en: <http://www.prisonobservatory.org/upload/EPOinterestinginitiatives.pdf>.

CRUELLES, M., TORRENT, M., IGAREDA, N.: «Violencia contra las mujeres. Análisis en la población penitenciaria femenina». SURT, 2005.

DEL VAL CID, C., VIEDMA ROJAS, A. (eds): *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Icaria, Barcelona, 2012.

DEL VAL CID, C.: «Encierro y derecho a la salud». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012.



DE VICENTE MARTÍNEZ, R.: «Las cárceles de mujeres en la transición política española». *Las prisiones españolas durante la transición*. Mata y Martín, R. (dir). Comares, Granada, 2022.

Equipo Barañi: «Mujeres gitanas y sistema penal». *Las cárceles de la democracia. Del déficit de ciudadanía a la producción de control*. Bajo Cero, Madrid, 2005.

FIROUZI, O., MIRAVALLE, M., RONCO, D., TORRENTE, G.: *Reducing the prison population in Europe: Do community based sentences work?* Omid Firouzi Tabar, Michele Miravalle, Daniela Ronco y Giovanni Torrente. European Prison Observatory. Alternatives to detention. 2016. Disponible en: [http://www.prison-observatory.org/upload/EPO\\_2\\_WS1\\_Final\\_report.pdf](http://www.prison-observatory.org/upload/EPO_2_WS1_Final_report.pdf)

FRUTOS BALIBREA, L., VIEDMA ROJAS, A.: «Educación en prisión: justicia o asistencia social». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012.

FUNDACIÓN ATENEA: *Cumplimiento de condenas en Medio Abierto. Una comparativa europea*. Fundación Atenea. Diciembre 2020.

FUNDACIÓN ATENEA: *Salto a la libertad. Aportes para impulsar los procesos de inclusión social desde los CIS españoles*. Fundación Atenea. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Diciembre 2019.

GALLARDO GARCÍA, R.M.: «Tratamiento penitenciario: la necesaria orientación de género». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

GALLIZO LLAMAS, M.: *Penas y personas. 2018 días en las prisiones españolas*. Debate, Madrid, 2013.

GARCÍA DE CORTÁZAR, M., GUTIÉRREZ BRITO, J.: «Relaciones en prisión». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012.

GARCÍA DE CORTÁZAR, M.L.: *Estudio sobre discriminación en el ámbito penitenciario: extranjeras en las prisiones españolas año 2009 – año 2012*. Equipo investigador dirigido por: María Luisa García de Cortázar. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2012.

GARCÍA ESPAÑA, E.: «Las otras poblaciones presas: mujeres y extranjeros». *Revista de Derecho Penal y Criminología* 3º Época, nº 7, 2012.

GARCÍA VALDÉS, C.: *Comentarios a la legislación penitenciaria española*. 2º edición, Civitas, Madrid, 1982.

GIERTSEN, H.: «Prison and welfare in Norway». *No Prison*. Pavarini, M., Ferrari, L. (editores). 2018.

GIL RUIZ, J.: «La interpretación de las normas bajo una perspectiva de género»; 2003. Disponible en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es).

GOV.UK: «Your A-D guide on prison categories». 2020. Disponible en: <https://prisonjobs.blog.gov.uk/your-a-d-guide-on-prison-categories>.

GÓMEZ LÓPEZ, M.R., y RODRÍGUEZ MORO, L.: «Los permisos ordinarios de salida: nacionalidad y género». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

HEARD, C.: *Alternatives to imprisonment in Europe: A handbook of Good practice*, European Prison Observatory, 2016. Disponible en: <http://www.prisonobservatory.org/upload/Good%20practice%20handbook%20AS.pdf>.

IGAREDA GONZÁLEZ, N.: «Mujeres en prisión». *La prisión en España: una perspectiva criminológica*. Cerezo Domínguez, A.I., García España, E. (coords). Comares, Granada, 2007.

JUANATEY DORADO, C.: «Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 20-10 (2018).

JUANATEY DORADO, C.: *Manual de Derecho Penitenciario*, 3º edición, Iustel, Madrid, 2016.

KLADOCZNY, P., WOLNY, M.: *Prison conditions in Poland*. European Prison Observatory, 2013. Disponible en: [http://www.prisonobservatory.org/upload/Prison\\_Poland.pdf](http://www.prisonobservatory.org/upload/Prison_Poland.pdf).

LÓPEZ MELERO, M.: «Evolución de los sistemas penitenciarios y de la ejecución penal». *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Alcalá, 2012.

MAPELLI CAFFARENA, B., HERRERA MORENO, M., SORDI STOCK, B.: «La exclusión de las excluidas. ¿Atiende el sistema penitenciario a las necesidades de género?: Una visión andaluza». *Estudios Penales y Criminológicos* vol. XXXIII, 2013.

MARTÍN ARAGÓN, M.M., SÁNCHEZ GARCÍA, J.M.: «La mujer de etnia gitana privada de libertad: resultados a partir de una muestra en las prisiones de Alcalá de Guadaira y Puerto III». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

MATA Y MARTÍN, R.M.: «Apuntes sobre la esperada reforma penitenciaria». *Diario La Ley* nº 9516, 2019.

MC MAHON, M.: «Net-widening: vagaries in the use of a concept». *BjC* 30, nº 2, 1990.

MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M., RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Impacto de género en el derecho penal». *La evaluación de impacto normativo por razón de género. Su aplicación efectiva en las instituciones europeas y en España*. Canals Ametller, D. (dir). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019.

NOVO CORTI, I., BARREIRO GEN, M, ESPADA FORMOSO, B.: «Mujeres reclusas y el papel de la educación». *Revista Educativa Hekademos*, 16, 2014.

PASTOR, E., TORRES, M.: «El sistema penitenciario y las personas privadas de libertad en España desde una perspectiva internacional». *Política Criminal*, vol. 12, nº 23, 2017.

PRATT, J.: *Penal Populism*. New York: Taylor&Francis, 2007.

REVELLES CARRASCO, M.: «La violencia y las mujeres en prisión». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

RÍOS MARTÍN, J., EXTEBARRÍA, X., PASCUAL, E.: *Manual de ejecución penitenciaria. Defenderse de la cárcel*. Comillas, Madrid, 2016.

RÍOS MARTIN, J.C., RODRÍGUEZ SAEZ, J.A., PASCUAL RODRÍGUEZ, E: *Manual para evitar el ingreso en la cárcel*. Comares. Granada 2015.

RODRÍGUEZ MESA, M.J.: «Tendencias actuales y factores de riesgo de la criminalidad femenina». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «El derecho al cumplimiento de la pena en un lugar estable próximo al domicilio». *Revista General de Derecho Penal*, nº 37, 2022.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *La pena de prisión en medio abierto: un recorrido por el medio abierto, las salidas treatmentales y el principio de flexibilidad*. Reus, Madrid, 2021.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «La gestión de la sanidad penitenciaria: un reto inmediato del sistema español». *Salud mental y privación de libertad. Aspectos jurídicos e intervención*. Mata y Martín, R.M. (dir). Bosch Editor, 2021.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Covid-19 y prisiones: un desafío no sólo sanitario y de seguridad, también humanitario». *Revista General de Derecho Penal*, nº 33, 2020.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Cuando los centros penitenciarios se convierten en hospitales, psiquiátricos y asilos: aspectos regimentales y treatmentales de la gestión de la enfermedad y la ancianidad en prisión». *Revista General de Derecho Penal*, nº 32, 2019.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Un análisis de las estrategias contra la sobrepoblación penitenciaria en España», *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología* nº 20, 2018.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Droga en prisión: estrategias penitenciarias en materia de ejecución, tratamiento y seguridad». *Revista General de Derecho Penal* nº 26, 2016.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: *El sistema penitenciario español ante el siglo XXI*. Iustel, Madrid, 2013.

RODRÍGUEZ YAGÜE, «El modelo político-criminal español frente a la delincuencia de inmigrantes», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 14-07, 2012.

RODRÍGUEZ YAGÜE, C.: «Los derechos de los extranjeros en las prisiones españolas: legalidad y realidad». *Revista General de Derecho Penal* nº 2, 2004.

RUIZ RODRÍGUEZ, L.R.: «La aplicación del régimen disciplinario penitenciario a las mujeres. Igualdad legal y discriminación». *Derecho Penal, Género y Nacionalidad*. Acale Sánchez, M., Gómez López, R. (coord). Comares, Granada, 2015.

SANZ MULAS, N.: *Alternativas a la pena privativa de libertad; análisis crítico y perspectivas de futuro en la realidad española y centroamericana*. Colex, Madrid, 2000.

SIMON, J.: *Governing thorough crime: how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ROSEP: «Estudio de la realidad penal y penitenciaria: una visión desde las entidades sociales», elaborado por la Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario (ROSEP) en 2015.

SANZ DELGADO, E.: «Panorámica del sistema penitenciario español». *La Ley Penal* nº 45, 2008.

SERRANO TÁRRAGA, M.D.: «La consideración del género en la ejecución de las penas privativas de libertad». *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXX, 2010.

TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Los sistemas penitenciarios y sus prisiones. Derecho y realidad*. Edisofer, Madrid, 1998.

VAN ZYL SMIT, D., y SNACKEN, S.: *Principios de Derecho y Política Penitenciaria europea. Penología y Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

VASILESCU, C.: «La ejecución penal desde una perspectiva de género. Una revisión bibliográfica con especial referencia a las medidas penales alternativas». *InDret*, 2/2019.

VEDMA ROJAS, A., REVIRIEGO PICÓN, F.: «Ejecución penal y punitividad. La convivencia cotidiana con el castigo». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012.

VEDMA ROJAS, A., FRUTOS BALIBREA, L.: «El trabajo en prisión: observando las desigualdades de género». *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C., Viedma Rojas, A. (eds). Icaria, Barcelona, 2012.

WALMSLEY, R.: *World Prison Population lists* (4th edition), 09/11/2017, Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London. Disponible en [www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data](http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data).

YAGÜE OLMOS, C.: «Políticas de género y prisión en España». *Condenadas a la desigualdad: sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Del Val Cid, C. y Viedma Rojas, A. (Coords). Icaria Editorial, Madrid, 2012.

YAGÜE OLMOS, C.: «Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas». *Revista Española de Investigación Criminológica* nº 5, 2007.

YAGÜE OLMOS, C.: «Las mujeres encarceladas». *Mujeres en la periferia. Algunos debates sobre género y exclusión social*. Susinos Rada, T., Calvo Salvador, A., García Lastra, M (coordinadores). Icaria, Madrid, 2007.

YAGÜE OLMOS, C.: *Madres en prisión. Historia de las cárceles de mujeres a través de su vertiente maternal*. Comares, Granada, 2007.

YAGÜE OLMOS, C.: «La maternidad en prisión: Estado actual de la cuestión». *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 251, 2005.

YAGÜE OLMOS, C.: «Mujer: delito y prisión, un enfoque diferencial sobre la delincuencia femenina». *Revista de Estudios Penitenciarios*, nº 249, 2002.





  
la cultivada

 **Fundación  
Gabeiras**

**teta & tetá**

**Carasso**  
Daniel & Nina  
Fondation sous l'égide de la Fondation de France



 **FUNDACIÓN  
ORQUESTA Y CORO  
COMUNIDAD DE MADRID**

 **pedagogías  
invisibles**  
arte + educación

  
**Comunidad  
de Madrid**

**hablarenarte:**