

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PENITENCIARIA

Juan Porres

*Consejero del Departamento de Justicia y
Presidencia del Gobierno Vasco.*

Con demasiado frecuencia los mejores propósitos políticos fracasan por la inadecuación de las estructuras administrativas. No quiero decir con ello que la razón de que se trunque la reforma penitenciaria sea la estructura administrativa pues, entonces, la reforma sería mucho más sencilla. Sólo digo que la estructura administrativa es una dificultad grande para el buen éxito de cualquier programa penitenciario, si queremos que, efectivamente, el tratamiento penitenciario haga posible que la reeducación y reinserción social no constituyan una manifestación legal, un buen deseo, sino algo más y distinto.

Lo anterior, la reforma de la administración penitenciaria, como parte inexcusable de la política penitenciaria constituye el hilo conductor de esta exposición que, si tiene como objeto reflexionar sobre la organización administrativa, reflexiona, al tiempo, sobre tres cuestiones a mi modo de ver fundamentales: el sentido de la pena como sanción y como medida de control social; la función autolegitimadora del sistema penitenciario, por la mala conciencia colectiva que nos provoca su existencia; y, en tercer lugar, la apertura a la sociedad de la administración penitenciaria para controlar los riesgos del burocratismo. Es una reflexión que parte y tiene como hilo conductor criterios que se estructuran sobre la idea de la reforma administrativa (en torno a conceptos tales como la racionalización, la eficacia en la gestión que en este caso, además, se identifica con la aminoración de la «penosidad» y el objetivo resocializador; el respeto a los principios de especialidad y de división del trabajo), antes que la reforma del tratamiento penitenciario, a la eficacia social de un aparato coactivo que necesita de legitimación específica, es el modo como se configura la organización administrativa «Instituciones Penitenciarias». Se trata, por tanto, de una reflexión personal en alto y de una llamada a la reflexión sobre materia que no se aborda comúnmente.

Quiero señalar en este momento la satisfacción que me produce, como profesor universitario, volver al ámbito de la Universidad. Quiero que se interprete lo que voy a decir como una reflexión universitaria sobre un aspecto de la política. No me olvido, por otra parte, de mi condición de Consejero del Gobierno Vasco para los temas de la Justicia y no oculto que posiblemente, si no fuera por esto, tal vez mi reflexión de hoy no hubiera tenido un sentido netamente práctico. Reflexiono, así, en ese doble carácter y sin otro afán de polémica que el propio del marco universitario. Uniéndolo todo, la pregunta sería: ¿en qué medida la administración, la burocracia, el espíritu de la burocracia se

convierte en un límite de la política; en una dificultad para la política penitenciaria?

Si con anterioridad decía que se trata de una reflexión que se inserta en los planteamientos generales de la reforma administrativa, entiendo que se hace también necesaria una reflexión, aunque sea mínima, sobre el sentido de la pena. Si la Institución Penitenciaria es la organización destinada, como aparato, a aplicar la pena, el sentido de la pena debe ser el hilo conductor del papel a ocupar por la organización administrativa. En última instancia, qué servicios debe prestar y qué servicios no, la Administración Penitenciaria.

El conjunto de la organización penitenciaria está determinado al servicio del cumplimiento de la pena, de la pena como sanción. Sin embargo, la organización penitenciaria, como vamos a ver, está organizada de forma tal que incrementa la penosidad al romper las posiciones administrativas a que tienen derecho los internos, como ciudadanos, lo que conduce a su tratamientos discriminatorio como ciudadanos y como administrados.

Si no queremos ser cínicos y autojustificarnos creyendo que no es así, simplemente porque al no hacernos la pregunta nos liberamos de la responsabilidad de la reflexión y la respuesta, debemos reconocer que la sanción penal constituye, antes que nada, un castigo y que el castigo se justifica como medida de control social. No trato, además, de decir que no deba ser así. Creo, incluso, que, en demasiadas ocasiones, la mala conciencia colectiva que siente que la raíz inmediata de la delincuencia radica en un sistema social injusto, que no permite la satisfacción de las necesidades y el disfrute de la vida, y que entra, por tanto, en contradicción con nuestro deseo y con una concepción optimista sobre la bondad individual de los hombres, nos impide reflexionar sobre la pena como sanción como si, por hacer la reflexión temiéramos descubrir en nosotros sentimientos vindicativos o tuviéramos mala conciencia por hacer penar a unos pocos las consecuencias de la acción de la mayoría, o como si, por ello, ya fuéramos humanistas. En última instancia, además, cuando reflexionamos sobre el sentido humanitario de la pena hay algo que en sentimiento mayoritario de los hombres no se llega a cuestionar: la pena como sanción, la pena como elemento de control social. En la reflexión sobre el sistema carcelario, la reflexión humanista sobre el tratamiento penitenciario ha conducido a obviar la reflexión sociológica sobre el sistema de controles sociales y la reflexión criminológica sobre el sentido de la sanción, como si ello nos autojustificara por creer que lo que no pensamos, no existe, o por creer que, por no pensarlo, nos evitamos así legitimar en nuestra conciencia los aspectos más desagradables y feos de la forma como organizamos la convivencia.

La Sentencia penal no se encamina a hacer posible la reinserción social, sino a castigar, a sancionar. Debiéramos pensar además que justificar la pérdida de la libertad en la resocialización y no en la sanción por realizar una conducta, constituiría por lo demás un atentado a la libertad individual. Si no fuera así, si el objetivo primordial de la pena fuera otro, habría que afirmar que todo el catálogo de penas del Código Penal es inconstitucional, afirmación que nadie podrá hacer en términos jurídicos.

Esta concepción de la pena, está presente además, en todos los textos legales, pero lo está de forma oculta, no se patentiza.

El propio artículo 25 de la C.E. *oculta* este sentido de la pena como sanción tras la garantía del principio de legalidad, como diciendo: la sanción existe pero es justa porque es legal, porque se impone a través de procedimientos



De izquierda a derecha: Carmelo Velloso, Edorta Kortadi, José Miguel Barandiarán (conferenciante), Ignacio Maiza, Xabier Aizarna (presentador cfr. pág. 333), Enrique Freijó y Antonio Beristain.

legales previamente establecidos. No explicitado el fin sancionador de la pena y envuelto en última instancia en el principio de legalidad aparece ya el objetivo de la pena: «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social». La mala conciencia colectiva tiene una manifestación todavía más patente. Definidos el derecho al trabajo y el derecho a las prestaciones sociales de la Seguridad Social como derechos de todos los ciudadanos, el artículo 25.2 de la C.E. se siente obligado a recalcar estos derechos como si el título distinto al de los demás ciudadanos. Se trata de un primer botón de muestra pero no es menos cierto que el ordenamiento jurídico y, como se verá, fundamentalmente a través del Derecho de la organización administrativa, tiende a configurar a los presos como un conjunto distinto y diferenciado de ciudadanos, como si sus posiciones jurídicas en el ejercicio de los derechos fueran distintas a las posiciones de los demás.

La Ley General Penitenciaria también contiene manifestaciones de esta mala conciencia, sin que ello impida que, al tiempo, junto con el Reglamento, se incremente el aislamiento modificando la posición jurídica ciudadana de los presos en relación a todos los poderes públicos. El fin primordial de las instituciones penitenciarias reside, literalmente tal y como dice el artículo 10 LGP, «en la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad». Sólo luego de dicho esto y como una coletilla se dice «así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados».

Se impone una reflexión sobre la pena porque la insistencia inexcusable e ineludible en la reeducación que constituye un derecho del preso pero también de la sociedad entera, al explicitarse el fin de las penas privativas de libertad en el título constitucional de los derechos fundamentales no hay duda de tal configuración jurídica como derecho, ha producido efectos contrarios a los pretendidos. En mi opinión, y aunque parezca contradictorio, una reflexión sobre el sentido sancionador de la pena –evidentemente, no se me entienda mal, no aislada del sentido resocializador del tratamiento penitenciario– es el punto de partida necesario para definir el papel de las Instituciones Penitenciarias en el conjunto del sistema de organización de los poderes públicos. Objetivo de la pena y objetivo del tratamiento penitenciario son conceptos distintos.

La ausencia de reflexión sobre la pena y la insistencia en la reeducación y la reinserción porque ello nos justifica y porque así en el terreno teórico corregimos sus rigores aplicando la teoría del mal necesario (la sanción) para un fin bueno (la reeducación y la reinserción) ha traído como consecuencia una organización del sistema penitenciario que configura a las prisiones como espacios sociales estancos a la acción de los poderes públicos que no sean la Administración Penitenciaria, privando a los presos de derechos individuales o sociales que les corresponden como ciudadanos. Como tenemos mala conciencia es preciso que la organización administrativa que garantiza el cumplimiento de la pena preste muchos servicios... aunque los preste mal porque funcionalmente no es la instancia adecuada.

Nos hemos empeñado en configurar un sistema de administración penitenciaria pretendidamente autosuficiente que sólo contiene una pretensión legítimamente de un aparato coactivo y que propicia el aislamiento y el tratamiento desigual. Parece que viniéramos a decir: si asignamos a la organización penitenciaria una función desagradable porque patentiza parte del fracaso del sistema social, tenemos que dar la oportunidad al sistema penitenciario de que se autojustifique, prestando toda clase de servicios de salud, educación, asistencia social, etc.... y no sólo para los presos sino incluso, lo que carece del más mínimo sentido, para sus familias. La organización penitenciaria mantiene su poder administrativo incluso cuando se ha salido de la prisión. Con ello, la organización penitenciaria reproduce la marginación al organizarse como un servicio para marginados, marginalmente al sistema general. Una pregunta hay que no tiene ninguna respuesta razonable: ¿por qué hay una asistencia social para las familias y para los ex-reclusos, distintas y desconectada del sistema general de prestación de servicios públicos que garantiza la asistencia social? Sólo hay una respuesta: la organización penitenciaria se autojustifica y oculta su papel de aparato coactivo del poder porque, configurada de dicha manera, aparece como si estuviera orientada exclusivamente a otra cosa más digna.

Los Centros Penitenciarios y la Organización Penitenciaria se han constituido así en compartimentos estancos, en islas que se sitúan fuera del sistema general de prestación de servicios públicos para los demás ciudadanos. Aunque pueda resultar duro admitirlo porque previamente debemos aliviar nuestra conciencia, y algo de ello tiene esta exposición, la organización penitenciaria debe reconsiderarse como institución auxiliar de la justicia para el cumplimiento de los autos y sentencias judiciales en los términos obvios de éstas: la privación de libertad. Ello no implica la renuncia a los objetivos de reinserción y rehabilitación, sino todo lo contrario. Sólo implica la renuncia a la omnipresencia de todos los servicios y a la garantía de todos los derechos sociales

porque la función del aparato penitenciario no es sustituir a los demás aparatos políticos y administrativos. La organización penitenciaria debe asumir el papel que le corresponde en la división del trabajo público e integrar esta división, pero no suplirla o suplantarla.

La primera manifestación de esta pretensión omnicomprendiva que genera una organización específica de la marginación se manifiesta en la existencia de funcionarios de Instituciones Penitenciarias que prestan servicios de maestros, profesores de formación profesional, médicos, asistentes sociales (a la asistencia social me referiré más adelante), etc... Cuerpos de funcionarios como el de Sanidad penitenciaria (me intriga el adjetivo: ¿el preso enfermo es distinto del enfermo no preso?) o el de Profesores de Enseñanza General Básica carecen de sentido. No cabe encontrar ninguna justificación en la existencia de un Cuerpo de Funcionarios con la garantía efectiva de un servicio público. La formación de adultos no requiere desintegrar la función del sistema general; en cambio, desvincular la prestación del servicio *en* las prisiones de la organización general que lo hace posible, equivale lisa y llanamente a reproducir la marginación, al modificar la posición administrativa por una circunstancia personal. Pero hay algo más que no cabe olvidar: la atención presupuestaria y técnica necesaria para la mejor prestación del servicio nunca podrá ser atendida de la misma manera desde la organización general del sistema educativo, que dispone de los recursos necesarios y está organizada precisamente para ello, que desde la organización penitenciaria la pregunta es así obvia ¿por qué presta un servicio una organización ordenada a otra función? Sólo hay la razón señalada: la función legítimamente como función ocultadora de la organización.

La prestación de servicios sanitarios, de formación, etc... hace necesario que los mismos se integren en las organizaciones específicas que cuidan de la gestión general y que, presupuestariamente incluso, las partidas correspondientes para su financiación consten en los presupuestos de dichas organizaciones distintas de la penitenciaria. La técnica del presupuesto por programas y el cambio de la concepción de la política de funcionarios, que se ha transformado de la administración por Cuerpos dependientes de Instituciones Penitenciarias, hacen posible un cambio de la organización administrativa. El diseño y la gestión de programas educativos y de formación profesional no debe corresponder a Instituciones Penitenciarias, sino a las Organizaciones administrativas que prestan tales servicios. Lo mismo habría que decir de la prestación de servicios culturales, deportivos, sanitarios o de asistencia social, e incluso de las funciones que presta el Cuerpo Técnico: ¿por qué no pueden pretender prestar su función en las prisiones criminólogos, psicólogos, psiquiatras, sociólogos, etc. que no forman parte de dicho Cuerpo? Mas aún, desde una organización más racional del trabajo, atendiendo ahora a la utilización de técnicas que permiten mejorar las posiciones y las expectativas profesionales a través de la apertura de una mayor número de expectativas de trabajo, la posibilidad de cambiar de puestos de trabajo introduce un nuevo interés y una nueva ilusión. Sin olvidar, además, que el trabajo profesional con colectivos marginados margina, distorsiona el conocimiento de la realidad y lo hace unidimensional.

Abrir los puestos de trabajo en prisiones a colectivos más amplios es una necesidad de una organización más racional del trabajo. La especialización profesional debe ser consecuencia de una decisión personal vocacional, pero no consecuencia de la pertenencia a un Cuerpo de funcionarios cuyos miembros prestan funciones susceptibles de ser desempeñadas en múltiples desti-

nos. Por otra parte, nadie debe olvidar el nuevo riesgo que, junto a la dimensión unidimensional del problema, se plantea en estos colectivos de trabajadores: la integración personal de la marginación, la socialización del profesional en el colectivo de marginados y la desesperanza en el sentido de su trabajo. Creo con sinceridad que el Estado ha perdido una oportunidad en la Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública.

La Comunidad Autónoma debería tender a comportarse en el sentido de lo señalado.

Los detenidos, presos y penados, como se señala con oportunidad en el artículo 25.2 de la C.E. no son ciudadanos diferentes a los demás ciudadanos: «gozarán 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». Si ello es así constituye un contrasentido que su derecho a prestaciones sociales no se satisfaga por las organizaciones que los prestan a todos los ciudadanos sino por aquélla que tiene un fin específico: garantizar la ejecución de un auto o una sentencia judicial. El principio de la especialidad en una organización compleja como es la organización de lo público, es condición necesaria de partida para la prestación razonable del servicio. Tales organizaciones deben contemplar a los Centros Penitenciarios como espacios en los que prestan y deben prestar servicios cívicos, y tales organizaciones deben contemplar a los colectivos de presos y a los espacios penitenciarios como destinatarios propios de los servicios. No se trata de que se configuren programas específicos para la asistencia penitenciaria, se trata de que los programas generales extiendan su aplicación también a las prisiones.

Si el tratamiento penitenciario debe tener como objetivo inexcusable la resocialización, condición primera debe ser evitar toda ruptura injustificada con los enlaces que tienen los penados con la sociedad. Pretender la autosuficiencia de la organización penitenciaria, aparte las disfunciones que genera, y que se traducen en una mala prestación del servicio, tiene un efecto desintegrador: se propicia un tratamiento administrativo para «diferentes» o «distintos a los demás» es decir, se configura una administración que reproduce la consideración de marginación y que, además, al visualizarla multiplica sus efectos contrarios. Se diferencia administrativamente a este colectivo de forma que se le enfrenta, se le disocia del resto de los ciudadanos.

De nuevo estamos ante una consecuencia del sistema que vuelve a alejarse de cualquier pretensión humanista. La mala conciencia que nos asiste sobre el sistema carcelario busca resquicios legitimantes, y al buscar legitimación en sí mismo, deslegitima al sistema en su conjunto. En lugar de resocializar, disocia y separa.

Estos efectos son particularmente destacables en materia de asistencia social. Si la resocialización se pretende como objetivo y si la asistencia social es la agencia específica, la asistencia social no debía estar encuadrada en el órgano «Instituciones Penitenciarias».

El artículo 1 de LOGP, señala que la organización penitenciaria «tiene a su cargo una labor asistencial y de ayuda para internos y liberados». El artículo 74 LOGP, vuelve a remarcar esta idea hasta el punto, abiertamente atípico en una Ley Orgánica, de que al crearse la Comisión de Asistencia Social se considera específicamente su carácter de agencia del Ministerio de Justicia «cuya estructura y funcionamiento se determinarán en el Reglamento Orgánico de dicho Departamento».

La crítica que se ha hecho anteriormente al sistema de prestación de servicios es particularmente residenciable en este campo. Frente al artículo 73.2 de la LOGP, que señala que «los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica», resulta que se organiza un servicio administrativo que reproduce la marginación incluso para los familiares, y que se visualiza abriendo ventanillas distintas.

Junto a consideraciones generales como las ya hechas podrían considerarse otras más puntuales.

Así, por ejemplo, la participación de la sociedad solo se contempla específicamente en las Comisiones provinciales o locales con un matiz: que lo «estime oportuno el Secretario Coordinador, previo informe del Secretario General», en un juicio de oportunidad que la lejanía y el desconocimiento lo hace difícil. El espíritu de la burocracia (nada sin control vertical, nada sin control administrativo) se manifiesta también en la nimiedad y en los significantes que se utilizan, como por ejemplo el artículo 103.2 d) del Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia que habla de «reinserción social de los liberados condicionales o definitivos que se encuentran bajo su *tutela*», expresión adecuada sólo para describir una relación administrativa de control social. Espíritu de la burocracia que tiene otras manifestaciones reprochables.

No es la menor que los programas de asistencia social se elaboren por la Comisión Central de Asistencia Social con desconexión de otros entes territoriales, fundamentalmente los Ayuntamientos. Tratándose de asistencia primaria carece de justificación que los programas sean elaborados por una instancia estatal, que el sistema de Comisiones sea de rígida estructura vertical o que los funcionarios dependan de instituciones penitenciarias. Lo mismo habría que decir de la libertad condicional que está controlada por funcionario de la Comisión de Asistencial Social y que no sea la Asistencia Social local o provincial, integrada en planes y programas locales o provinciales de carácter general, la que desempeñe las funciones. Aunque no trate de plantear un problema competencial, nos encontramos en cualquier caso con el absurdo —cuestiones jurídicas al margen de que teniendo las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de asistencia social y siendo éste, dado su carácter de asistencia primaria, un servicio fundamentalmente municipal viene a resultar que, por razón de condena penal o de relación familiar, se produce la desvinculación del sistema general.

En cualquier caso, una mala decisión organizativa (que conlleva además un montaje administrativo injustificado y una escasez de medios; más de una vez he pensado que la parquedad y pobreza de los servicios arranca de que se configuran fuera de los programas generales mucho mejor dotados) puede conllevar al fracaso de la pretensión de promoción. La ineficacia de las Comisiones provinciales de Asistencia Social tiene así una explicación clara.

Esta concepción de la organización tiene otra manifestación. La intervención de otras instituciones públicas o privadas se entiende en términos de colaboración y, en última instancia, como una posibilidad de arbitrio y buen deseo de la propia organización penitenciaria. La colaboración está estructurada como un principio en el artículo 69 LOGP, en su apartado 2 que dice:

«A los fines de obtener la recuperación social de los internos en regímenes ordinario y abierto, se podrá solicitar en colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de presos».

El principio vuelve a recogerse en el artículo 75.2 LOGP:

«La Comisión de Asistencia Social colaborará de forma permanente con las entidades dedicadas especialmente a la asistencia de los internos y al tratamiento de los excarcelados existentes en el lugar donde radiquen los establecimientos penitenciarios».

Nos hemos referido ya al sentido de la intervención de las instituciones públicas en las áreas de la competencia propia en materia no estrictamente penitenciaria, señalando que no estamos en un caso de colaboración sino en algo distinto, en ejercicio de competencia propia.

Sabemos sobradamente los riesgos del burocratismo, del colapso en que muchas veces entra la dirección de la política a consecuencia de que las finalidades y los programas son, al final, seleccionados por los administradores. No me refiero sólo al corporativismo tradicional sino a otra cuestión mucho más relevante. El cumplimiento de las misiones queda muchas veces amenazado no por mala voluntad del funcionario sino porque él mismo filtra la decisión, sobre todo en los casos en que hay una gran discrecionalidad o se opera con métodos no jurídicos o métodos que, aun siendo científicos, introducen una gran dosis de subjetivismo, por no hablar de los riesgos que conlleva la deformación profesional, o de la tendencia del funcionario a no atender aquellas acciones que son ignoradas por el público o que no van a ser exigidas por el superior jerárquico. No se trata de ocultar la responsabilidad propia del político, ni de endosarla al funcionario, pero todos debemos tener presente que el funcionario no es ajeno a la política y que no es ajeno no sólo por el hecho de que constituye su apoyo técnico y logístico, sino porque al decidir ante situaciones particulares, al conceder, denegar o juzgar es él quien concede y niega los bienes sociales o los bienes que tienen interés para la gente.

Desde el seno mismo de la Administración, de quienes tienen la responsabilidad política de su dirección, no siempre es posible la dirección de la política y el control puntual de su aplicación en los actos administrativos que genera, sobre todo en las organizaciones políticas más complejas, como el Estado. Las demandas de eficacia al sistema tampoco son controladas puntualmente, ni desde los Parlamentos ni desde la Sociedad porque la exigencia de eficacia no se patentiza mientras no se produce la disfunción que provoca la alarma social.

En este contexto, la democratización de la Administración, la participación generalizada en la toma de decisiones y el control permanente se convierten en condiciones de su eficacia. Así la participación de los ciudadanos y de las asociaciones ciudadanas en la dirección de la política y en su control debe ser algo más que un deseo o un propósito o el resultado de un «se podrá solicitar», como dice el artículo 69.2 LOGP, ya citado. Y no se trata sólo de afirmar un principio, con demasiada frecuencia retórico, del Estado Social y Democrático. Se trata de algo más: de hacer posible la dirección de la política, de controlar las aplicaciones y de hacer llegar directamente a los órganos administrativos las necesidades y los requerimientos de la gente.

Creo que las consideraciones anteriores son particularmente aplicables al sistema penitenciario. No pretendo extenderme en esta cuestión. Sólo trato de hacer un apunte y un inicio de reflexión aplicando de nuevo criterios de la reforma administrativa, como los brevemente expuestos. Creo, con sinceridad, que el prejuicio en los informes periódicos sobre actitudes de los internos es, hoy por hoy, uno de los mayores defectos del sistema penitenciario; la defor-

mación profesional, otro riesgo y no hay por qué referirse a peligros de venalidad.

La importancia de la cuestión que planteo se percibe con mayor claridad aún si tenemos presente la función cuasi judicial que desempeñan los funcionarios de prisiones. Si bien es cierto que nadie puede ser privado de su libertad más que mediante sentencia judicial, no es menos que la administración de la pena y, en última instancia, la duración de la condena depende en muy importante grado de juicios de los funcionarios, de todos los funcionarios, pues todos ellos se vinculan al tratamiento penitenciario. Si se me permite un paralelismo, si el jurado es una forma de participación social en la administración de justicia y un elemento de control sobre la apreciación que pueda hacer el Juez sobre los elementos de hecho, no parece que pueda repugnar a alguien o que pueda parecer inviable introducir a ciudadanos no funcionarios en la adopción de las decisiones más importantes que se vinculan directamente a cuestiones tales como la administración de la pena, establecimiento de las condiciones de vida en las prisiones, concesión de beneficios penitenciarios, cambios en el grado de tratamiento, etc.

La presencia en la Administración penitenciaria de otros jueces además del de vigilancia penitenciaria, de representantes de los Colegios de Abogados, de asociaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos o a la resocialización, en general, de ciudadanos; la creación de Consejos de prisiones, con funciones tasadas detraídas de las correspondientes a Directores y Juntas de Régimen, e incluso alguna de las atribuidas al Juez de Vigilancia; o a la integración en las Juntas de Régimen y Administración entre otras posibilidades, constituyen una necesidad para corregir los riesgos posibles del burocratismo, garantizando la presencia de la sociedad en la administración penitenciaria. Materias como intervención de comunicaciones, imposición de sanciones, por faltas graves o muy graves, máxime en aquellos casos que tienen consecuencias sobre la situación penitenciaria, propuestas de clasificación, resolución de recursos o quejas por no obtener grados más beneficiosos, propuesta de beneficios penitenciarios, concesiones de permisos de salidas y otras pudieran entrar en el ámbito de competencias de los Consejos de Prisión.

Ciertamente, no estamos hablando de riesgos teóricos, en otro caso carecería de sentido el artículo 77 de LOGP. que atribuye al Juez de Vigilancia funciones en todo atípicas de lo que es la función judicial. El artículo 77 LOGP, lo recuerdo, establece que «los jueces de vigilancia podrán dirigirse a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias formulando propuestas referentes a la organización y desarrollo de los servicios de vigilancia, a la ordenación de la convivencia interior en los establecimientos, a la organización y actividades de los talleres, escuela, asistencia médica y religiosa y, en general, a las actividades regimentales, económico-administrativas y de tratamiento penitenciario en sentido estricto».

Sólo he pretendido hacer una reflexión sobre algunos aspectos de la organización penitenciaria. Sobre sus contradicciones y algunas de sus disfunciones sin ocultar, como habrá podido comprobarse, que sólo he hecho reflexionar sobre algunos aspectos que hoy pueden preocuparme ante la transferencia a la Comunidad Autónoma de los Centros Penitenciarios. He querido llamar la atención con ello de hasta qué punto, decisiones organizativas que, a mi modo de ver, son incorrectas, pueden producir distorsiones en principios correctos y en la ejecución de Programas.

Otras cuestiones de la Administración Penitenciaria podían haberse abordado. Así, cuestión tan fundamental para el buen éxito de la organización de la convivencia y del tratamiento penitenciario, como la arquitectura penitenciaria o la distribución interna del espacio, aspecto demasiadas veces descuidado. Tampoco hemos hablado, problema particularmente importante en Euzkadi, de la inadecuación del sistema penitenciario al tratamiento de los drogadictos.

Quiero finalizar esta exposición estimulando a la Universidad del País Vasco en su Interés por los temas de la Justicia y particularmente por las cuestiones penitenciarias y criminológicas y agradeciendo a la Universidad y particularmente a mi buen amigo Antonio Beristain la amabilidad que ha tenido conmigo invitándome a este curso, animándole en sus propósitos renovadores del sistema judicial.

CONCLUSIONES DEL CURSO

Los participantes en el Curso de Verano «Nuevos horizontes en Criminología y Derecho Penal», celebrado en San Sebastián los días 4 al 7 de Septiembre, a la luz de lo expuesto y estudiado en estas Jornadas Internacionales, formulan las siguientes conclusiones:

1. La reforma que se está logrando de los ordenamientos jurídicos debe atender ahora prioritariamente a los problemas siguientes:

- en el *plano penal*: interdependencia entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo; relación de causalidad en cursos científicamente no verificables (por ejemplo, delitos contra la salud con gran número de víctimas).
- en el *plano procesal*: división del proceso en dos fases, la primera para constatar la culpabilidad, y la segunda para determinar la sanción aplicable.
- en el *plano carcelario*: creación de un organismo penitenciario que ofrezca al interno la asistencia y/o ayuda necesaria para la reinserción social; fomento de las investigaciones criminológicas para el logro del fin repersonalizador.

2. Urge ayudar –en la teoría, en la legislación y en la praxis– al naciente *Derecho del Consumidor*, que se propone dar respuesta a los nuevos problemas que le plantea la realidad económica y social.

Debe prestarse más atención a los nuevos tipos penales de carácter colectivo, como la agresión al medio ambiente, la publicidad engañosa, etc.

3. Nuestros *menores* no nacen difíciles ni conflictivos. Las injusticias de la sociedad los hacen así. Hemos de combatir las rémoras de esta sociedad, educando de otro modo, a través de una «pedagogía realista» en gran parte, todavía, por definir.

4. La experiencia de los países que han luchado contra el *terrorismo* demuestra que un eficaz combate contra estas actividades ilícitas ha de solucionar (democráticamente) no sólo el problema policial, sino también el político y el ético.



Wolfgang Schöne, José Hurtado, Enrique Miret Magdalena, Juan José Martínez Zato, Antonio Beristain, Reynald Ottenhof.

5. La *Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco* debe velar para que el espíritu de los Fueros, en lo relativo a garantías y derechos individuales, pueda aportar soluciones más adecuadas a los conflictos de convivencia y violencia.

6. Debe programarse la *docencia del respeto y desarrollo de los Derechos Humanos* en todos los estratos de la enseñanza, desde la primera infancia.

7. *Urge reformar el art. 15 de la Constitución* formulando la abolición eficaz, total y sin condiciones, de la pena de muerte y la condena incondicional de la tortura.

8. Hay que evitar el encasillamiento estigmatizante para los delincuentes, pues el hombre es siempre un ser cambiante, no estático. La dignidad ontológica de la persona permanece siempre viva.

9. El tráfico ilegal de drogas busca la clandestinidad para aprovecharse de ingentes beneficios económicos y para socavar los valores positivos (y lúdicos) de nuestra cultura. Deben planificarse programas de Política Criminal global para aminorar el sufrimiento humano que conlleva el uso abusivo de la droga.

10. Algunos de los asistentes formularon también la siguiente conclusión:

Para posibilitar el desarrollo de los derechos de la persona a la dimensión religiosa, conviene dar cabida en la Universidad a la Facultad de Teología.