



LÍNEAS ESTRATÉGICAS
DEL MODELO DE
**EJECUCIÓN PENAL
EN NAVARRA**

Septiembre 2021

- 0. INTRODUCCIÓN**
- 1. NECESIDAD DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS**
- 2. LA EJECUCIÓN PENAL COMO SERVICIO PÚBLICO DE REINSERCIÓN**
- 3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**
- 4. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MODELO**
- 5. LÍNEAS ESTRATÉGICAS**
- 6. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**
- 7. CONCLUSIONES PRINCIPALES**

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria (artículo 58.1.a).

Por su parte, el contenido del Acuerdo Programático para la legislatura 2019-2023¹ contempla el estudio de la creación dentro del Departamento de Justicia de una Oficina Ejecución Penal, la coordinación de la Red de Reinserción de personas en semilibertad y libertad condicional, así como ir asumiendo competencias en el funcionamiento de los centros y en diagnóstico, clasificación, diseño y ejecución de programas de tratamiento a medio largo plazo.

Por ello, se constituyó, a iniciativa del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, un "Grupo técnico de trabajo para el análisis y el establecimiento de las líneas estratégicas de un modelo de ejecución penal en Navarra", con el objetivo de elaborar conjuntamente un documento técnico que estableciera las bases para un modelo propio de ejecución penal en Navarra.

Este grupo de trabajo se reunió por primera vez el 29 de junio de 2020, teniendo una segunda sesión presencial el 21 de septiembre. En estas sesiones se desarrollaron las líneas estratégicas y acciones principales, que fueron plasmadas en un borrador. Posteriormente, el agravamiento de las restricciones motivadas por la crisis sanitaria, aconsejó trabajar de manera telemática a partir de entonces. Así,

¹ [Acuerdo programático](#) para la formación de un Gobierno de coalición, que fue suscrito el 26 de julio en el Parlamento de Navarra.

durante el mes de noviembre se realizaron video llamadas en las que las personas integrantes del grupo de trabajo continuaron aportando propuestas al documento, que quedó prácticamente concluido. En este punto, la coordinadora de Salhaketa Nafarroa, Libertad Francés Lecumberri (que había participado en las dos primeras sesiones y trabajo online), decidió abandonar el proceso de trabajo y no firmar el documento final. El resto del grupo de trabajo continuó puliendo algunos aspectos técnicos de manera telemática, dándose por definitivo el documento a principios de 2021 y avalándose de forma telemática por el grupo de trabajo en una sesión celebrada el 12 de febrero de 2021.

El modelo plasmado en este Documento fue presentado ante el Parlamento de Navarra el 13 de abril de 2021.

En septiembre de 2021 se recibieron aportaciones del Departamento de Educación, que fueron incluidas en el Documento.

Las personas participaron en el estudio de forma individual, como expertos y expertas en la materia y no como representantes de sus respectivas organizaciones. La composición final del grupo de trabajo es la siguiente:

Departamento de Políticas Migratorias y Justicia del Gobierno de Navarra

Eduardo Santos Itoiz	Consejero de Políticas Migratorias y Justicia
Rafael Sainz de Rozas Bedialauneta	Director general de Justicia

Departamento de Salud del Gobierno de Navarra

Sara Chivite Lasheras	Jefa del Servicio de Área de Atención Comunitaria y Centros de Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea
------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ámbito Penitenciario

Amador Ruiz Sanz	Jefe del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas
Puerto Solar Calvo	Jurista de Instituciones Penitenciarias
Virgilio Valero García	Ex Director general de Coordinación Territorial y Medio Abierto de la Secretaría General de II.PP.

Ámbito jurídico

Patricia Moreno Arrarás	Abogada especialista en Derecho Penitenciario
--------------------------------	-----------------------------------------------

Ámbito universitario

Maria Soledad Barber Burusco	Profesora titular de Derecho Penal de la Universidad Pública de Navarra
-------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------

Ámbito Social Penitenciario (Tercer Sector)

Heraclio Varona Uriarte	Asociación IRSE y Bidesari
Jorge Ollero Perán	Jurista de Instituciones Penitenciarias en excedencia Miembro de Federación Andaluza ENLACE y de la Red de Organizaciones Sociales del Entorno Penitenciario.
Alfonso Arana Marquina	Coordinador de Proyecto Hombre

1. NECESIDAD DE LA TRANSFERENCIA INTEGRAL DE LAS COMPETENCIAS PENITENCIARIAS

Las sociedades actuales se enfrentan a complejos retos de carácter global que, sin embargo, necesitan un acercamiento de la política a la ciudadanía para ser abordados convenientemente. Las dinámicas de transformación de los Estados de Bienestar que venían marcadas por la crisis climática, las migraciones, los cambios demográficos y de modelo productivo se han visto aceleradas por la pandemia producida por el Covid-19. Construir sociedades cohesionadas, inclusivas, participativas y abiertas requiere diseñar políticas innovadoras que sean capaces de adaptarse a este mundo en transición.

Las políticas de ejecución penal no son ajenas a este contexto y necesitan también reconfigurarse para seguir cumpliendo sus fines. Proteger la libertad y la seguridad de la sociedad navarra conlleva actuar para prevenir que se cometan delitos y para fomentar, una vez que se han cometido, la reinserción social de las personas que los realizaron. Del mismo modo que la Comunidad Foral de Navarra ha mejorado la eficiencia de los servicios públicos al gestionar directamente sus políticas de sanidad, educación y derechos sociales, las políticas de ejecución penal pueden optimizarse con mayor proximidad al territorio, permitiendo una mayor coordinación e integración de los servicios públicos implicados. La forma en la cual se ejecutan las penas depende del modelo de sociedad que se quiera construir. Si bien corresponde al Estado fijar los delitos y las penas, la manera en que éstas se cumplen puede ser modulada, siempre dentro de lo marcado por la legislación

penitenciaria y la Constitución Española, es decir, siempre dentro de la orientación hacia la reinserción. Ejercer las competencias de ejecución penal supone que Navarra establecerá los medios para que las penas se cumplan según el modelo de sociedad que Navarra aspira a construir. El modelo por el que se apuesta en estas Líneas Estratégicas es un modelo basado en la cohesión social, con el convencimiento de que la seguridad se fortalece con mayor igualdad y políticas sociales y no con mayor represión.

En este primer apartado, se abordarán las razones legales, históricas y sociales que apoyan la necesidad de acometer la transferencia total de las competencias en ejecución penal.

1. Razones legales.

1.1. La actividad de ejecución penitenciaria en el mapa competencial español

Hay que recalcar que el concepto de ejecución penal no se refiere al ejercicio del poder jurisdiccional, que corresponde de manera exclusiva a Juzgados y Tribunales, sino que se trata de una actividad administrativa que puede ejercerse por las Comunidades Autónomas que así lo recojan en sus Estatutos. Además de la Comunidad Foral de Navarra, la competencia de ejecución penitenciaria aparece recogida en los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Andalucía.

La transferencia efectiva de las competencias se ha producido únicamente en la Comunidad Autónoma de Cataluña a través del Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. Este Real Decreto establece que el Estado tiene

competencia exclusiva sobre la legislación penitenciaria y que la Comunidad Autónoma tiene competencias para ejecutar dicha legislación. El traspaso de competencias a Cataluña desde fechas tan tempranas ha permitido a esta Comunidad desarrollar modelos propios de gestión y una mayor integración de las políticas públicas de reinserción. Del mismo modo que las políticas de sanidad y educación se coordinan entre las distintas administraciones que las gestionan, a raíz del traspaso a Cataluña se establecieron mecanismos de colaboración en el ámbito penitenciario a través del Real Decreto 1436/1984, de 20 de junio, sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias. Esta normativa fue analizada posteriormente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/1988, de 8 de junio, disponiendo que existe un sistema penitenciario único gestionado por distintas administraciones públicas que habrán de contar con suficientes plazas para acoger a todas las personas penadas con arraigo en dicho territorio.

El resto de Comunidades Autónomas no tienen transferidas por el Estado las competencias, si bien ejercen determinadas actuaciones en este ámbito. Así, el País Vasco ha ido asumiendo parcialmente ciertos elementos de la actividad penitenciaria, como es el caso de la sanidad penitenciaria (Real Decreto 894/2011, de 24 de junio) y de la gestión de penas y medidas alternativas a la prisión (a través de una encomienda de gestión publicada en la Resolución de 14 de septiembre de 2011, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma del País Vasco). Por otra parte, ese mismo año 2011, también se firmó un Convenio de para la implementación de procesos integrales de inclusión socio-laboral de personas presas en la Comunidad Autónoma del País Vasco². Además, esta Comunidad Autónoma continúa trabajando por la transferencia

² <https://www.boe.es/boe/dias/2011/11/07/pdfs/BOE-A-2011-17518.pdf>

integral de la competencia de ejecución penitenciaria, habiendo plasmado recientemente las ideas generales de su modelo penitenciario en el “Documento Técnico de Líneas Estratégicas para el Establecimiento de un Modelo Penitenciario en Euskadi”³. Este Documento señala cuáles serían los principios básicos y objetivos principales de la política penitenciaria vasca. Se apuesta por una ampliación del cumplimiento en régimen abierto y por la promoción de medidas no privativas de libertad, en concordancia con los estudios que muestran que estas formas de cumplimiento reducen la reincidencia.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma andaluza se está trabajando en la transferencia sanitaria y, desde algunas entidades sociales, se reclama el traspaso de las competencias completas.

1.2. Las competencias de ejecución penitenciaria en Navarra.

Como ha quedado plasmado en la introducción, la LORAFNA establece que corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria (artículo 58.1.a). Este artículo debe entenderse engarzado con el artículo 79 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria:

“Corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia la dirección, organización e inspección de las instituciones que se regulan en la presente Ley, salvo respecto de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos

³ [Propuesta técnica de Líneas Estratégicas para el Establecimiento de un Modelo Penitenciario en Euskadi](#)

la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria.”

Por tanto, la propia legislación estatal prevé esta separación entre la política penal y la ejecución penitenciaria. La política penal corresponde al Estado, mientras que la ejecución de la legislación penitenciaria y la consiguiente gestión de la actividad penitenciaria pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

El Parlamento de Navarra ha apoyado esta asunción competencial al aprobar, en sesión del Pleno celebrada el 28 de septiembre de 2017, una Resolución por la que “manifiesta su voluntad de que Navarra ejerza las competencias históricas respecto de la cárcel de Pamplona que tiene atribuidas en la LORAFNA” y en la que se insta al Gobierno de Navarra y al Gobierno de España a abordar “la transferencia a Navarra de la competencia en materia penitenciaria⁴”. Es decir, que el Parlamento de Navarra se ha declarado a favor de que se ejerzan de manera efectiva las competencias que ya se tienen por su carácter histórico (y que han ido abandonándose) y, por otro lado, a que se cumpla lo establecido en el artículo 58.1 de la LORAFNA y se proceda a la transferencia total de la gestión de la actividad penitenciaria. Además, en esta Resolución el Parlamento insta a todas las administraciones competentes a hacer efectivas sus competencias en educación, servicios sociales, salud, empleo y vivienda de forma que las personas sometidas a supervisión penal gocen de todos sus derechos en igualdad de condiciones con el resto de la población. Hay que señalar que esta Resolución se realizó después y como consecuencia de la presentación en el propio Parlamento del informe elaborado por

⁴ Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, número 122 de 5 de octubre de 2017.

Salhaketa Nafarroa de "La asunción de la competencia en materia penitenciaria por parte del G. de Navarra. La necesidad de un impulso".

El traspaso de la competencia integral en ejecución penal es totalmente necesario para coordinar adecuadamente las competencias sectoriales que ya se gestionan desde Navarra: lo penitenciario tiene que dejar de ser una esfera ajena al resto de políticas sanitarias, educativas y sociales. La transferencia integral de competencias penitenciarias permitiría dotar de coherencia y unidad a todas las intervenciones que se dirigen a la reinserción de las personas penadas, fin primordial de las políticas de ejecución penal. Mientras se materializa este traspaso de competencias penitenciarias, el Gobierno de Navarra tiene que garantizar de manera íntegra los derechos de las personas bajo supervisión penal que se encuentran o tienen arraigo en su territorio para lo cual ha de ejercer en plenitud las competencias que ya tiene o está cerca de tener.

En primer lugar, hay que señalar que la Comunidad Foral de Navarra ha de asumir sin más dilación el traspaso de la Sanidad Penitenciaria, en cumplimiento de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que establece en su disposición adicional sexta que *"los servicios sanitarios dependientes de Instituciones Penitenciarias serán transferidos a las comunidades autónomas"*. Esta es una obligación que debería haberse cumplido hace más de 15 años y que en el momento de redacción de este Estudio se encontraba cerca de concretarse. Este traspaso de la Sanidad Penitenciaria vendría a añadirse a las actuaciones que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea lleva a cabo actualmente en coordinación con el sistema de ejecución penal, fundamentalmente en salud mental, drogodependencias y atención especializada ambulatoria y hospitalaria. Es decir, antes de producirse el traspaso de la Sanidad

Penitenciaria, el Gobierno de Navarra ya procura atender las necesidades sanitarias de las personas internas en el Centro Penitenciario de Pamplona mediante la adscripción de personal al efecto, si bien esta atención debería intensificarse.

La voluntad política de mejorar la situación de las personas presas, fundamentada en las competencias históricas, en las competencias ya transferidas y en el principio constitucional de igualdad material (artículo 9.2. CE), se debe ejercer con mayor intensidad, y no sólo en el ámbito sanitario, sino también en el de educación y servicios sociales. En estos momentos, la atención sanitaria, educativa y social de las personas presas en Navarra no es aún equivalente a la que existe en el exterior. Como será repetido a lo largo de este Estudio, esta es una cuestión que se puede solucionar sin necesidad de esperar al traspaso de la competencia total y que requiere de la coordinación de varios Departamentos del Gobierno de Navarra con el impulso del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia.

En mismo este sentido, los servicios educativos ya fueron transferidos en virtud del Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, cuya aplicación afecta a todas las Comunidades Autónomas y del Real Decreto 1476/2000, sobre traspaso a la Comunidad Foral de Navarra de profesores de Educación General Básica. A pesar de tener asumida esta competencia, no se desarrolla en plenitud, existiendo carencias que impiden que el derecho a la educación en prisión se ejerza en iguales condiciones que en el exterior ya que, en el momento de redacción de este Estudio, en prisión no se puede acceder a toda la oferta formativa del sistema educativo navarro. Esta situación ha empeorado con la crisis sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19 ante las restricciones impuestas en el interior de las prisiones, que han perjudicado el acceso a las actividades formativas y treatmentales.

En cuanto a los servicios sociales, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales reconoce un derecho universal a los servicios sociales, que se extiende a todas las personas residentes en Navarra. Las personas privadas de libertad cuya residencia habitual fuera la de cualquier municipio de esta Comunidad deben tener asegurado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios sociales que garantiza esta Ley. Sin embargo, las carencias de personal de trabajo social en el Centro Penitenciario y en el Centro de Inserción Social (CIS) impiden que la atención sea equivalente a la dispensada al resto de la población, existiendo dificultades de coordinación con los Servicios Sociales. En base a las competencias históricas, el Gobierno de Navarra (ya sea mediante medios propios o mediante convenios con el Ayuntamiento de Pamplona) debería adscribir personal de servicios sociales al Centro Penitenciario, al igual que ya lo hace en Sanidad y Educación.

En conclusión, se puede hacer una doble reflexión. Por un lado, el Gobierno de Navarra a través de sus respectivos Departamentos y bajo la coordinación del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, puede y debe dotar de mayores recursos sanitarios, educativos y sociales al Centro Penitenciario y el CIS de Pamplona, así como al Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA), para garantizar la igualdad de derechos de la población bajo supervisión penal. Las competencias actuales así como las competencias históricas deben ejercerse con mayor intensidad. Por otro lado, hay que recalcar que el ejercicio pleno, coherente y eficaz de estas competencias educativas, sociales y sanitarias respecto a la población encarcelada en Navarra requiere ser acompañado de la transferencia integral de la ejecución penal según el mandato contenido en artículo 58.1 de la LORAFNA. Solo de esta manera las decisiones acerca de la reinserción de las personas

penadas, que sería la finalidad del Servicio Navarro de Ejecución Penal, podrían estar integradas con el resto de políticas forales.

2. Razones históricas.

Históricamente, las instituciones forales han participado activamente en la gestión y el mantenimiento de parte de los servicios penitenciarios de la prisión de Pamplona⁵.

Cuando, a principios del siglo XX, el Estado comienza un proceso de integración de la administración de todas las prisiones cuya gestión se encontraba hasta entonces en manos de ayuntamientos y diputaciones provinciales, la Diputación de Navarra defendió activamente las competencias que ejercía. Así, mediante un Acuerdo de 19 de diciembre de 1922 se reclama al Estado “continuar atendiendo los servicios penitenciarios conservando de igual modo la propiedad de sus cárceles”. Por Orden Ministerial de 21 de marzo de 1923 se accedió a lo solicitado y, por tanto, la propiedad y gestión de la prisión de Pamplona quedó en manos de la Diputación de Navarra. Este es el origen histórico reciente de unas competencias que se continuaron ejerciendo, en mayor o menor medida, durante todo el siglo XX. Así, el 14 de junio de 1989 se firmó un Acuerdo entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno de Navarra por el cual se organizaban las prestaciones y servicios que la Administración Foral seguía desarrollando con respecto al Centro Penitenciario de Pamplona. El texto del Acuerdo recoge específicamente que, dado que corresponde a Navarra la ejecución de la legislación penitenciaria, estando pendiente su transferencia, “se

⁵ Este apartado se basa en el texto del Informe “[La asunción de competencias en materia penitenciaria por la Comunidad Foral de Navarra. La necesidad de un impulso](#)” elaborado por Salhaketa Nafarroa.

precisa de la celebración de un Acuerdo de carácter temporal y provisional en tanto en cuanto se lleve a efecto la referida circunstancia". Es decir, que el Acuerdo se concibe como provisional a la espera de la transferencia completa que la LORAFNA marca. Entre las obligaciones que la Administración navarra asume destacan el abono parcial de los gastos de personal, reparación e inversiones en el Centro Penitenciario, así como la *"prestación de servicios sociales y de mejora de las condiciones de vida de los reclusos"*. Esta prestación habría de ser financiada al 50% por cada administración y se extiende a áreas como:

- "1. Formación cultural y educación en niveles primario, secundario, universitario y formación profesional a través de técnicas de educación a distancia y/o enseñanza presencial en su caso.*
- 2. Creación de talleres ocupacionales.*
- 3. Establecimiento de programas de actividades deportivas, cultural, física y ocio.*
- 4. Colaboración para el desarrollo de trabajos en programas de empleo coyuntural de reclusos de tercer grado.*
- 5. Apoyo económico a las familias de reclusos.*
- 6. Reinserción social de expresos"*.

Mientras que el apartado primero, referido a la formación, ha sido bastante desarrollado en base al anteriormente reseñado traspaso de competencias educativas. El resto de intervenciones previstas están actualmente vacías de contenido pese a que el Convenio se haya formalmente en vigor, al establecerse en su cláusula cuarta que se prorrogará tácitamente. La dotación presupuestaria que el Gobierno de

Navarra ha ido destinando a estos fines ha declinado hasta casi desaparecer. En el año 2006 se consignaban 500.000 € anuales al mantenimiento de la cárcel, mientras que, a día de hoy, no se reserva ninguna partida presupuestaria al efecto.

Por último, hay que señalar que también existe una intervención indirecta de la Administración navarra en políticas de ejecución penal mediante las subvenciones a entidades sociales que intervienen con personas reclusas y ex-reclusas.

En conclusión, aunque la Administración foral sigue participando en la actividad penitenciaria, esta participación es insuficiente, como ya ha sido mencionado. Las competencias históricas dotan al Gobierno de Navarra de la posibilidad y el deber de actuar con mayor intensidad en la mejora de las condiciones de vida de las personas presas. Por ello, deben ejercerse de forma plena, destinando partidas presupuestarias específicas para la reinserción social de personas presas y adscribiendo más personal de sanidad, educación y servicios sociales al sistema penitenciario navarro.

3. Razones sociales.

Según lo expuesto hasta ahora, las principales bases jurídicas para la asunción de competencias de ejecución penal vienen constituidas, por un lado, por el artículo 58.1 de la LORAFNA y, por otro lado, por las competencias históricas que siguen en vigor y que se han manifestado en la gestión de diversos asuntos penitenciarios que han desarrollado las instituciones navarras. Ejercer de forma integral dicha gestión de los asuntos penitenciarios permitiría coordinar adecuadamente las políticas en salud, educación y servicios sociales para las que ya se tienen competencias. De hecho, la situación actual tiene consecuencias

sociales negativas, pues la desconexión organizativa existente dificulta la implementación de una política de ejecución penal integrada que se dirija hacia la construcción de una sociedad pacífica, cohesionada e inclusiva.

“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” es el objetivo número 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de la llamada Agenda 2030, que constituyen un marco político común para todas las instituciones desde el que se pueden abordar los retos que existen en el actual momento global. Este objetivo 16 incluye como metas la reducción de todas las formas de violencia (16.1) o la promoción del Estado de derecho y el acceso a la justicia, entre otras. La alineación de las políticas públicas navarras con esta Agenda 2030 debe incluir también el ejercicio de las competencias en ejecución penal para el logro de una sociedad pacífica e inclusiva⁶.

Por otra parte, el Plan Justicia 2030, impulsado por el Ministerio de Justicia también coincide con las líneas estratégicas que aquí se desarrollan, especialmente en el impulso de la justicia restaurativa y el refuerzo de la protección a las víctimas. El nuevo Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal (aprobado el 24 de noviembre de 2020) contempla la ampliación del principio de oportunidad reglada y la regulación procesal de la justicia restaurativa en línea con la Recomendación CM/ReGrc (2018), del Comité de Ministros del Consejo de Europa, por lo que las actuaciones que se van realizar en Navarra se coordinan perfectamente con lo dispuesto a nivel estatal y europeo.

⁶ <https://ods-agenda2030.navarra.es/pages/objetivo16-comparativa>

La sociedad navarra es una sociedad cohesionada y con altos niveles de paz y seguridad. La tasa AROPE de riesgo de pobreza o exclusión social está claramente por debajo de la media española, siendo en 2018 de un 12,6% frente al 26,1% estatal⁷. Por su parte, la tasa de criminalidad también es inferior a la media estatal, con 42,2 delitos por cada mil habitantes en Navarra frente a 45,6 en el resto de España según el INE. Asimismo, los niveles de encarcelamiento son relativamente bajos, con 307 personas (277 hombres y 30 mujeres) en el Centro Penitenciario de Pamplona a fecha 31 de diciembre de 2019. La tasa de encarcelamiento no es un indicador que dependa principalmente de las políticas de ejecución penal que pudieran desarrollarse en Navarra ya que está determinada por la política criminal en su conjunto: por la legislación penal que establece los delitos y la duración de las penas, y por las prioridades e interrelaciones de los diversos sistemas que contribuyen a regular los conflictos en una sociedad. El modo en que la política criminal y las políticas sociales interactúan determina la mayor o menor criminalización de los conflictos. Por ello, sí es posible ejercer cierta influencia sobre esta tasa de encarcelamiento mediante acciones preventivas y cohesionadoras como las que se proponen en este modelo, especialmente en la Línea Estratégica 2. La opción política de este modelo es contribuir a una reducción de los delitos mediante un incremento de las políticas sociales, de forma que la imposición de penas sea menos necesaria. Una sociedad más cohesionada y pacífica, donde no existan poblaciones excluidas y donde la violencia se descarte como método de regulación de la convivencia, será una sociedad en la que se produzcan menos delitos y en la que se impongan menos penas.

⁷ [Informe sobre el estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España, 2019. EAPN.](#)

Por otro lado, la tasa penitenciaria también se ve afectada por la política de traslados y asignación de centro de cumplimiento, que se ha de coordinar entre las administraciones con competencias penitenciarias. En este sentido, para completar un mapa más fidedigno de la población penitenciaria navarra habría que contar con todas las personas presas con arraigo en Navarra que están cumpliendo en otras prisiones del Estado español. Según se desprende de una respuesta gubernamental a una pregunta parlamentaria realizada en febrero de 2020, el número de personas presas navarras cumpliendo fuera de la Comunidad Foral es de 184, lo cual hace un número total de 491 personas presas con vinculación a Navarra. Este número podría ser aún mayor dado que hay un importante porcentaje de personas presas cuya residencia o arraigo no consta en los datos oficiales. En todo caso, asumiendo provisionalmente estas 184 personas, la tasa de encarcelamiento sería de 75 personas presas por cada 100.000 habitantes, muy por debajo de la que existe en el resto del Estado, que es de 130.

Indicador	España	Navarra
Tasa AROPE	26,1	12,6
Tasa de criminalidad	45,6	42,2
Tasa de encarcelamiento	130	75

Sin embargo, pese a este buen punto de partida, se mantienen en Navarra grupos de personas con un alto nivel de exclusión, las cuales no sólo no consiguen salir de la pobreza económica, sino que acumulan problemáticas sanitarias, educativas y de ausencia de lazos sociales. Las personas reclusas y ex-reclusas son uno de los colectivos que presentan más problemáticas y con los que es más necesario planificar intervenciones coordinadas e integrales que les permitan insertarse en

una sociedad que, en muchas ocasiones, les da la espalda. La relación existente entre su situación de exclusión social y las conductas delictivas supone que trabajar por su integración, mediante políticas sociales, sanitarias, de vivienda y educativas, sea la manera más justa y eficaz de lograr una sociedad más pacífica y segura. La asunción de la competencia global en ejecución penal es un paso imprescindible para lograr la verdadera integración de este colectivo en las políticas públicas de inclusión.

Hay que recalcar que la asunción de aspectos parciales de la ejecución penal en relación a la sanidad, educación y servicios sociales es necesaria pero inefectiva si no va acompañada de la asunción de la competencia completa en ejecución penal. Es necesario apostar por un modelo integral, que asuma las decisiones regimentales y relativas a la clasificación penitenciaria, pues de lo contrario podrían producirse disfunciones en los procesos de reinserción.

La transferencia total de competencias necesitaría una inversión económica al inicio pero produciría ahorros económicos a medio plazo, al eliminarse duplicidades de servicios. Dejarían de existir dos sistemas sanitarios y sociales paralelos, el penitenciario y el general, integrándose los servicios penitenciarios en la red general. La apuesta por este modelo penitenciario, de fuerte base comunitaria y con efectiva capacidad de reinserción, produciría un alto retorno social de la inversión, que sería adecuado calcular mediante estudios específicos al efecto⁸. A priori, es posible señalar que un modelo de ejecución penal como el que se propone reduciría los costes debido a la potenciación del medio abierto y las medidas comunitarias y no privativas de libertad, que suponen

⁸ El análisis del Retorno Social de la Inversión que busca calcular los costes y beneficios sociales y ambientales de las políticas públicas podría ser evaluado en el caso de las políticas de ejecución penal, por ejemplo, mediante colaboraciones con el Observatorio de la Realidad Social.

formas de cumplimiento más económicas, eficaces y menos restrictivas con los derechos de las personas. Además, al aumentarse la reinserción se reducirían los delitos producidos y los costes derivados de su persecución y enjuiciamiento. Lo que es más importante es que se reducirían las victimizaciones y todos los sufrimientos vinculados a estas.

Por las razones legales, históricas, sociales y económicas que han sido expuestas queda patente la importancia y necesidad de avanzar políticamente en la transferencia integral de las competencias de ejecución penal para poder construir un Servicio Navarro de Ejecución Penal orientado de manera clara a la reinserción.

2. LA EJECUCIÓN PENAL COMO SERVICIO PÚBLICO DE REINSERCIÓN

El Servicio Navarro de Ejecución Penal se encargaría del conjunto de actividades materiales y de gestión que tienen por fin hacer cumplir, conforme a la legislación vigente, las penas impuestas por los juzgados y tribunales. No incluiría, lógicamente, el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, según el artículo 117.3 de la Constitución, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, que deben juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Esta ejecución de lo juzgado requiere de la disposición de unos medios materiales y administrativos cuya organización correspondería al Gobierno de Navarra, una vez completada la transferencia de la competencia. Se prefiere optar por el término “Ejecución Penal”, frente a “Ejecución Penitenciaria”, puesto que la prisión es sólo una de las respuestas disponibles en el ordenamiento penal a la comisión de delitos. Las penas y medidas no privativas de libertad (trabajos en beneficio de la comunidad, suspensiones de condena...) han de dejar de ser consideradas penas “alternativas”, puesto que ello induce a seguir colocando a la prisión como pena principal. Como se desarrollará más adelante, el principio de intervención mínima o *ultima ratio* conlleva la preferencia por aquellos medios que puedan hacer cumplir los fines de la pena siendo menos lesivos para las personas penadas. En este sentido, también se señalará que las políticas sociales no vinculadas a la justicia penal son una mejor forma de abordar los conflictos que se dan en la sociedad y que, por ello, deben ser impulsadas preferentemente. El Servicio Navarro de Ejecución Penal debe tener una visión de auto-contención que ponga conciencia en la

necesidad de caminar hacia un horizonte no punitivista y que movilice las políticas sociales para reducir las medidas penales.

Este Servicio habría de impulsar un cumplimiento de las penas acorde con la finalidad constitucional de las mismas. Por ello, se constituiría como un servicio público orientado a lograr materializar de manera prioritaria el mandato de reinserción del art. 25.2 CE. El artículo 25.2 de la Constitución Española establece que las penas y medidas de seguridad “estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social”. La Constitución, por tanto, contiene un mandato a los poderes públicos para que encaminen el cumplimiento de las penas hacia la reinserción. Además, algunos autores de reconocido prestigio defienden que el artículo 25.2 “constituye un principio constitucional del que derivan derechos fundamentales para la persona condenada”, es decir, que existe un derecho a la reinserción que es el contenido principal de la pena⁹. Asimismo, las Reglas Penitenciarias Europeas también señalan entre sus principios que “*toda detención se llevará a cabo de manera que facilite la reinserción en la sociedad libre de las personas privadas de libertad*” (artículo 6).

Las penas (no solo la de prisión), en tanto que son privaciones de derechos, efectivamente tienen fines intimidatorios o de confirmación de la vigencia de la norma. Estos fines son atendidos con la amenaza e imposición de las penas, y es en estas fases en las que operan o tienen protagonismo esos fines. Sin embargo, una vez llegada la ejecución de las penas privativas de libertad esta ejecución no puede consistir más que en ofrecer a la persona privada de libertad herramientas para que, cuando salga de la cárcel, pueda desenvolverse en libertad sin cometer

⁹ José Cid Moliné. Derecho a la reinserción social. Consideraciones a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de permisos. *Jueces para la democracia*, ISSN 1133-0627, N° 32, 1998, págs. 36-49

delitos. No hay otro contenido posible para la pena de prisión. De lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en penas prohibidas por inhumanas y/o degradantes (contrarias al art. 15 CE).

El sistema penal ha de contribuir a la construcción de una sociedad más segura, reafirmando la validez de las normas y disuadiendo de su incumplimiento. Al mismo tiempo, ha de conseguirse que la sociedad se vea adecuadamente protegida y las víctimas de los delitos sean reparadas. La reinserción de las personas penadas supone trabajar para que las personas que han cometido delitos no vuelvan a delinquir en el futuro y, por tanto, es un fin coincidente con los de prevención y mejora de la seguridad. Hay que señalar, de nuevo, que evitar que se produzcan delitos no es solo responsabilidad del derecho penal, sino que es una responsabilidad compartida por toda la sociedad. Del mismo modo, la protección y reparación de las víctimas puede promoverse a través de procesos de reparación y acompañamiento con una visión restaurativa amplia que no ha de vincularse necesariamente al proceso penal. La mejor política de seguridad ciudadana es la que se basa en la cohesión social y así lo entiende este modelo de ejecución penal.

La relación entre inclusión social y reinserción también viene marcada por la legislación penitenciaria. Según el artículo 59 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, el tratamiento penitenciario es el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social. Este tratamiento debe lograr que las personas penadas tengan la capacidad de vivir respetando la ley penal y subvenir a sus necesidades. Para ello, han de abordarse las causas que están en la raíz de los delitos y poner en marcha aquellas acciones que se han demostrado más eficaces en la reducción de la reincidencia. En este sentido, las personas reclusas suelen presentar grandes carencias a nivel social, como será expuesto en el apartado de "Análisis de la

situación”, por lo que atender a estas necesidades mediante una adecuada coordinación con las políticas sanitarias, educativas y de servicios sociales supone un deber legal que contribuye a la prevención de los delitos.

Ha de tenerse en cuenta que todas las personas residentes en Navarra tienen derecho a la inclusión social (según la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada) y, en este sentido, el derecho a la reinserción de las personas bajo supervisión penal debe entenderse vinculado al ejercicio en plena igualdad de este derecho a la inclusión.

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Para un adecuado conocimiento del punto de partida, a continuación se presentan los datos existentes sobre el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA), el Centro de Inserción Social (CIS) y el Centro Penitenciario. Aunque el sistema de ejecución penal es un sistema único, en el que en muchas ocasiones las personas transitan simultánea o sucesivamente por los tres espacios señalados, es necesario ofrecer esta división conceptual para poder apreciar cuál es la situación de cada uno de ellos y qué recursos necesitan ser potenciados. En la propuesta de Líneas Estratégicas se ofrecerá una denominación diferente de cada uno de estos espacios de ejecución penal. Para completar este análisis de la situación actual, en la parte final de esta sección se ofrecerán los datos sobre el perfil de las personas reclusas y excarceladas de Navarra.

A) Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de Navarra

El Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de Navarra (SGPMA) depende del Centro Penitenciario de Pamplona y se encarga de la gestión y seguimiento de todas las penas y medidas alternativas a la prisión. Desde la entrada en vigor del Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, no es competente en la ejecución de las medidas de seguridad.

En el año 2019 ejecutó un total de 2.240 penas y medidas, distribuidas de la siguiente manera¹⁰:

- Suspensiones condicionales: 738 ejecutorias.

¹⁰ Todos los datos de esta sección han sido extraídos de la Memoria del SGPMA de Navarra.

- Medidas sustitutivas: 1.
- Medidas de seguridad (anteriores a julio 2011): 4.
- Trabajos en beneficio de la comunidad: 1.497.

El 89% de las personas penadas fueron hombres y el 11% mujeres. El porcentaje de personas extranjeras fue del 21%.

En cuanto a la tipología delictiva, un 34% fueron por delitos de violencia de género y un 27,6% por delitos contra la seguridad vial, siendo estas dos tipologías responsables de un 61,6% de los expedientes gestionados por el Servicio.

Las suspensiones y los trabajos en beneficio de la comunidad son el grueso de las medidas gestionadas y pueden llevar aparejados la realización de programas, talleres y/o actividades de utilidad pública. Los programas y talleres son impartidos por profesionales de las administraciones competentes, del SGPMA y de entidades sociales. En el año 2019, se ejecutaron los siguientes:

- Socio-sanitario (drogodependencia, salud mental y discapacidad intelectual): 408.
- Control de la agresión sexual: 9.
- Agresores por violencia de género: 289
- Programa de violencia doméstica : 6.
- Programas y talleres de seguridad vial: 75.
- Sensibilización y reeducación en habilidades sociales: 3.

El SGPMA está dotado de un equipo multidisciplinar, compuesto por:

- Un Jefe del Servicio, con dependencia de la Dirección del CP de Pamplona.
- Personal de apoyo administrativo (4).
- Trabajadores sociales (2). A su vez, se encargan del Centro de Inserción Social (régimen abierto y libertad condicional).
- Psicóloga.

B) Centro de Inserción Social

El Centro de Inserción Social (CIS), dependiente del Centro Penitenciario de Pamplona, cuenta con capacidad para 100 plazas para personas en régimen de semilibertad y también se encarga del seguimiento de las personas en libertad condicional. Es un centro amplio y moderno, construido en 2012 junto con el nuevo Centro Penitenciario. Tiene unas instalaciones muy completas que se encuentran desaprovechadas. Cuenta con biblioteca, gimnasio, taller ocupacional polivalente, una sala de trabajo y de reuniones de educadores/as y monitores/as de actividades formativo-ocupacionales.

Según la legislación penitenciaria, la actividad de los CIS “tendrá por objeto esencial potenciar las capacidades de inserción social positiva que presenten las personas en ellos internadas mediante el desarrollo de actividades y programas de tratamiento destinados a favorecer su incorporación al medio social” (Artículo 163.2 del Reglamento Penitenciario). Sin embargo, en caso de Pamplona la escasez de personal impide realizar procesos de acompañamiento hacia la reinserción, no existiendo en realidad un CIS como tal, sino una Sección Abierta sin actividades concretas de tratamiento. Ello se debe, entre otras razones, a que no existe una Relación de Puestos de Trabajo (RPT) propia del CIS sino que, tanto el Centro Penitenciario como el CIS, siguen

rigiéndose por la misma RPT, anterior a la construcción de estas nuevas instalaciones. Por ello, solamente cuenta con personal de vigilancia interior compartido con el Centro Penitenciario y con dos trabajadoras sociales que son también las que se encargan del SGPMA. Como contraste, la RPT de un CIS totalmente desarrollado como el de Granada, por ejemplo, que cuenta con 150 plazas, contempla un total de 72 puestos de trabajo: 3 juristas CIS, 4 Psicólogos/as CIS, 6 Coordinadores/as CIS (que realizan labores de acompañamiento y seguimiento de internos/as en el exterior), 3 Educadores/as CIS (que realizan programas de tratamiento en el interior para internos/as en 82.1 o 100.2) y 2 enfermeros/as, además de personal específico de oficina y vigilancia. La transferencia de la competencia en ejecución penal debería establecerse en base a una RPT real de un CIS completo. Hay que señalar, además, que esta RPT es solo de personal funcionario, por lo que habría que incluir también el personal laboral que realiza funciones de trabajo social, entre otras.

La creación de un CIS con su RPT propia supondría un avance que permitiría que se aumentara el número de personas en régimen de semilibertad, tanto en tercer grado como en el régimen del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario. En octubre de 2020 las personas en régimen abierto eran 44: 41 hombres y 3 mujeres, estando, por tanto, muy desaprovechada su capacidad. La existencia de un equipo técnico multidisciplinar completo permitiría alcanzar la cifra de más de 150 personas en régimen abierto, que es la propuesta que se marca en la Línea Estratégica 3.

Si atendemos a la evolución de los últimos años, la capacidad del CIS nunca se ha utilizado por completo e incluso se ha ido utilizando menos. En 2015 se contaba con mayor número de personas en régimen

abierto¹¹: en concreto había 55, 46 hombres y 9 mujeres. En todo caso, cifras muy alejadas del potencial que podría tener un CIS completo, el cual no solo podría acoger a 100 personas que pernoctaran en el Centro, saliendo a realizar sus gestiones laborales, familiares o sociales al exterior, sino que podría realizar el seguimiento de personas con control telemático e internas en comunidades terapéuticas y recursos extrapenitenciarios. Ello requeriría un reforzamiento no solo del CIS sino también de la Red de Reinserción. El concepto de Red de Reinserción, que se utilizará en el apartado de propuestas de Líneas Estratégicas, supone incluir dentro de este espacio de semilibertad también a las entidades sociales que permiten que las personas internas cumplan sus condenas en medios externos, por ejemplo, en comunidades terapéuticas a través del artículo 182 del Reglamento Penitenciario o en viviendas tuteladas. Esta Red es un espacio flexible que es utilizado también por personas clasificadas en segundo grado, tanto en 100.2 como en segundo grado ordinario en sus salidas de permisos y programas de tratamiento en el exterior. Según los datos disponibles, hay más de 20 entidades externas colaboradoras en el Centro Penitenciario y CIS, a las que habría que sumar las que colaboran con el SGPMA, por lo que es de gran importancia reconocer y potenciar el trabajo de esas entidades en la reinserción de personas penadas.

Esta Red también trabajaría con personas en libertad condicional y con personas ex-reclusas que lo solicitaran. En cuanto a las personas en libertad condicional existían 74 en 2020 (66 hombres y 8 mujeres), muy por debajo de las 182 personas en seguimiento en el año 2018¹². Este descenso se debe, probablemente, a la última reforma penal del año

¹¹ Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra de 2016.

¹² Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra de 2019.

2015 que ha cambiado la naturaleza de la libertad condicional, haciéndola más gravosa para las personas penadas.

C) Centro Penitenciario

El Centro Penitenciario de Navarra se construyó en 2012. Tiene una superficie construida de 70.707 m², 4 plantas, 504 celdas y 120 celdas complementarias. La prisión cuenta con 10 módulos: 4 Módulos de 72 celdas y 6 Módulos de 36 celdas. Cuenta además con un módulo de Comunicaciones, en el que se han dispuesto 26 locutorios para abogados, jueces y para conversaciones privadas, 12 salas para visitas de familiares y 12 habitaciones de visitas íntimas; cocina y lavandería: que dan servicio a todo el centro; módulo Deportivo-Cultural, compuesto por un gimnasio, polideportivo cubierto, vestuarios, frontón, biblioteca, sala de audiovisuales, aulas, despachos y zonas polivalentes, un auditorio; y talleres productivos y formativos¹³.

Se trata de una infraestructura que se encuentra bastante desaprovechada y en la que no se desarrollan todas actividades tratamentales que podrían llevarse a cabo. Además, pese a la amplitud de las instalaciones no se cumple el principio celular, es decir, que solo haya una persona por celda, tal y como viene marcado por la legislación penitenciaria:

“El sistema penitenciario estará orientado por el principio celular, de manera que cada interno disponga de una celda, salvo que sus dimensiones y condiciones de habitabilidad permitan, preservando la intimidad, alojar a más de una persona, en cuyo caso se podrá autorizar

¹³ Página web de SIEPSE, Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios y de la Seguridad del Estado. <https://www.siepse.es/>

compartir celda a petición del interno, siempre que no existan razones de tratamiento, médicas, de orden o seguridad que lo desaconsejen.” (Artículo 13 del Reglamento Penitenciario).

Este principio, que aparece recogido también en las Reglas Penitenciarias Europeas (artículo 18.5) podría ser respetado sin dificultad. A fecha 31 de diciembre de 2019 contaba con 307 personas reclusas (277 hombres y 30 mujeres, todas en segundo grado de clasificación. Este número de unas 300 personas se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años.

Año	Hombres	Mujeres	Total
2019	293	22	315
2018	274	15	289
2017	261	26	287
2016	278	25	303
2015	320	22	342

En el cómputo de la población penitenciaria navarra habría que contar con las personas presas navarras o con arraigo en Navarra que están cumpliendo condena en distintas prisiones fuera de la Comunidad Foral. Asumiendo provisionalmente los últimos datos disponibles (184 personas), se sumaría un número de 491 aún inferior a las 504 celdas existentes en el Centro Penitenciario, por lo que podría cumplirse el principio celular. La aplicación de este principio celular fue una de las razones que se esgrimieron para construir este nuevo centro penitenciario, sin embargo, no se han puesto los medios personales suficientes para permitir un cumplimiento ajustado a este principio.

No solo sería necesario dotar de mayor personal al centro penitenciario, sino que promover una mayor utilización de régimen de semilibertad, como se propone en el apartado 2 de las Líneas Estratégicas, permitiría mantener un nivel de ocupación reducido y una persona por celda, lo cual redundaría en las posibilidades treatmentales y en la reducción de la conflictividad.

En cuanto a las características procesales y penales de la población penitenciaria son las siguientes:¹⁴

- Preventivos/as: 53 (49 hombres y 4 mujeres).
- Penados/as: 230 (210 hombres y 20 mujeres).
- Tipologías delictivas mayoritarias:
 - o Delitos contra la propiedad y contra la salud pública. Si extrapolamos la media estatal, un 56% de las personas penadas lo estarían por estas dos categorías.
 - o Se constata un aumento de delitos contra la libertad sexual, lo cual requeriría mayores medios para la realización de programas de tratamiento.
 - o También hay un aumento de penas cortas por delitos de violencia de género, que ya son la tercera categoría más numerosa, y de personas penadas por delitos contra la seguridad vial. Estas personas suelen ser reincidentes que han sido condenadas en numerosas ocasiones a penas no privativas de libertad que no han sido cumplidas con éxito. Un acompañamiento más individualizado en el cumplimiento de estas penas podría evitar la reincidencia y el ingreso en prisión.

¹⁴ Memoria de la Fiscalía de 2016.

- Duración de las penas:

Hombres

6 meses a 3 años	111
3 a 8 años	66
8 a 15 años	25
15 a 20 años	5
20 a 30 años	1

Mujeres

6 meses a 3 años	7
3 a 8 años	4
8 a 15 años	5
15 a 20 años	2
20 a 30 años	2

Se aprecia que la mayoría de las penas que se cumplen son de corta duración, lo que muestra la posibilidad de aumentar el número de suspensiones de condena y de cumplimiento en semilibertad.

Según la Fiscalía de Navarra había 96 personas reincidentes y 136 primarias. Del total de personas reclusas, 79 eran personas extranjeras (un 25%).

En cuanto al personal existente, el Centro Penitenciario cuenta con una RPT de 183 puestos funcionariales, incluyendo los puestos que están adscritos al SGPM. Según el Informe del Defensor del Pueblo de fecha

12 de abril de 2018¹⁵, había 16 plazas sin cubrir de personal funcionario: 1 educador, 1 coordinador de servicio interior, 1 jefe de oficinas, 1 coordinador de servicios, 1 especialista de oficinas, 6 servicio interior de vigilancia, 1 servicio interior de vigilancia-2, 3 genérico área mixta y 1 oficina genérico; y 3 plazas de personal laboral: 2 oficiales de actividades específicas-Auxiliares de Enfermería y un oficial de actividades técnicas profesionales. Además, como hemos señalado, la RPT es la de la prisión antigua y establece una relación de puestos escasa.

Esta escasez de personal lógicamente repercute en las actividades tratamentales que se realizan en el Centro. Ciertos programas de tratamiento especializado, como el Programa marco de atención integral a enfermos mentales (PAIEM), el Programa para agresores sexuales o el de Violencia de Género, no se desarrollan con continuidad, lo cual debería ser solucionado mediante la adecuada dotación de personal, en especial de profesionales de la psicología¹⁶ y con la derivación a recursos externos.

Perfil social y sanitario de las personas reclusas y excarceladas

Además de las circunstancias penales y penitenciarias de las personas reclusas, es necesario conocer sus características sociales y sanitarias. Los últimos datos referidos específicamente a las personas reclusas y excarceladas en Navarra se encuentran en el estudio monográfico realizado para el “Diagnóstico sobre la exclusión social en Navarra”¹⁷ elaborado en 2009 en el marco del II Plan de Lucha contra la

¹⁵ <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/procurar-la-cobertura-de-los-16-puestos-de-trabajo-vacantes-en-la-relacion-de-puestos-de-trabajo-rpt-y-tres-de-personal-laboral/>

¹⁶ Informe del Defensor del Pueblo de fecha 12 de abril de 2018 y Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra de 2019

¹⁷ [Diagnóstico sobre la exclusión social en Navarra](#)

Exclusión. Habría que volver a hacer estudios específicos sobre la realidad y las necesidades de las personas reclusas y ex-reclusas en Navarra. Este último estudio muestra cómo los consumos problemáticos de drogas y alcohol afectan a más de la mitad de la población reclusa (53,8%) y al 70% de la población excarcelada. Por otro lado, el 16,5% de las personas presas se ven afectadas por la Hepatitis B o C y el VIH-SIDA. Las enfermedades mentales y minusvalías afectan al 21,7% del colectivo preso. Estos rasgos son comparables a los que contiene la “Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en instituciones penitenciarias¹⁸”, publicada por el Plan Nacional sobre Drogas en 2016, que reflejan que el consumo de drogas entre la población reclusa es muy superior al que se da en la población en general.

CONSUMO DE DROGAS

COMPARACIÓN ENTRE POBLACIÓN GENERAL Y POBLACIÓN PENITENCIARIA

Porcentaje de consumidores en población general (últimos 12 meses) y en población penitenciaria estando en libertad (últimos 12 meses)

El consumo (últimos 12 meses) de todas las drogas ilegales es claramente más elevado en la población penitenciaria (estando en libertad) que en la población general, destacando las diferencias en los consumos de tabaco, cannabis y cocaína.



Resulta especialmente llamativo el alto consumo de cocaína (30,7% frente a un 1,9%) y heroína (14,3% frente a un 0,1%). En cómputo

¹⁸ [Encuesta sobre salud y consumo de drogas en internados en instituciones penitenciarias](#)

global, el 71% por ciento de las personas reclusas son consumidoras de drogas ilegales.



Por otra parte, a nivel estatal se comprueba que el 29% han sido diagnosticadas de un trastorno mental, el 6% de VIH y el 15% de hepatitis C.

Este estudio, que se basa en cuestionarios realizados a personas internas de todos los centros penitenciarios estatales y que, por tanto, es representativo también de la realidad navarra, muestra las carencias educativas y laborales de este colectivo. El 17,6% de las personas presas no sabe leer o escribir o no acabaron los estudios primarios, el 54,6% llegaron a educación primaria o secundaria sin terminar, el 22,6% llegaron a completar la educación secundaria y solo un 5,2% tienen estudios universitarios. Más de un 41% estaban en paro, un 6% vivían en la calle o infraviviendas y más de un 47% habían ingresado en prisión con

anterioridad. Se aprecia, por tanto, que el derecho a la inclusión social no se cumple en el caso de las personas presas.

4. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MODELO

Estos principios básicos son los que orientan la totalidad del modelo de Ejecución Penal. Reflejan los valores de la sociedad navarra y se basan en la legislación foral, estatal e internacional, así como en las recomendaciones emitidas por organismos y entidades expertas en estas cuestiones.

1. Principio de intervención mínima

El principio de intervención mínima o *ultima ratio* se deriva de una lectura conjunta de los artículos 10, 15 y 17 de la Constitución Española, así como de lo dispuesto en las Reglas Penitenciarias Europeas. Este principio es el eje vertebrador del modelo que se propone y supone que deben usarse aquellos medios menos restrictivos de derechos. La prisión debe usarse como último recurso, reduciéndose el número de personas encarceladas al mínimo necesario. Para ello, hay que potenciar las respuestas comunitarias no penales así como aumentar el cumplimiento en régimen de semilibertad y construir un sistema penitenciario verdaderamente orientado a la reinserción, de forma que la tasa penitenciaria y la tasa de reincidencia se mantengan en niveles mínimos.

Ha de evitarse el efecto de ensanchamiento de la red penal que puede ocurrir con la acumulación de medidas “alternativas” a la prisión y penas de prisión, para lo cual hay que reforzar el sistema de gestión de estas medidas no privativas de libertad, construyendo un verdadero servicio de *probation*.

2. Principio de orientación a la reinserción

Este modelo parte del principio de considerar que en Navarra hay un verdadero derecho subjetivo a la reinserción ya que la reinserción se ha de entender como un derecho vinculado al derecho a la inclusión social contemplado en la legislación navarra. El artículo 25.2 de la Constitución Española leído conjuntamente con la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada, muestra la realidad de esta orientación a la reinserción que debe dotar de igualdad de derechos a todas las personas bajo supervisión penal en Navarra. La Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, establece con carácter universal para todas las personas que residan en Navarra “el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y que disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra” y lograr esto en el ámbito penitenciario es coincidente con el logro de la reinserción.

3. Principio de dignidad de la persona.

El principio de humanidad de las penas y la prohibición de malos tratos y torturas contenida en el artículo 15 de la Constitución son una manifestación concreta del principio más general de dignidad de la persona, piedra angular del Estado social y democrático de derecho:

“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el

respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.” (Artículo 10 de la Constitución Española).

Esta dignidad conlleva la necesidad de garantizar el respeto de todos los derechos así como la implementación de mecanismos para la prevención y erradicación de cualquier tipo de tortura, maltrato o trato degradante en el sistema penitenciario y, al mismo tiempo, también implica dirigir las penas a la reinserción, pues la evitación de la reincidencia y la prevención de los delitos manifiestan el respeto a la dignidad de las víctimas también. Este modelo de ejecución penal se propone seguir de manera expresa este artículo 10 de la Constitución, entendiendo que la paz social solo se puede fundamentar en el respeto a la dignidad de todas las personas.

4. Principio de plena ciudadanía.

La igualdad formal (artículo 14 CE) y material (artículo 9.2 CE) forman la base de este principio. La normalización, es decir, la atención por los recursos generales de la comunidad, la coordinación interinstitucional y la integración de las políticas públicas son manifestaciones de este principio que necesita de la transferencia integral de las competencias penitenciarias para hacerse plenamente factible.

La garantía de igualdad de derechos, la continuidad asistencial dentro y fuera de la prisión y el cumplimiento en el territorio de arraigo son otras de las expresiones de este principio.

5. Principio de incorporación de la perspectiva restaurativa.

La Comunidad Foral de Navarra es una de las pioneras en aplicar la perspectiva restaurativa para fomentar una sociedad no punitiva, que sea consciente de que la solución de los problemas sociales no está en el sistema penal. La asunción de una perspectiva restaurativa moderna se basa en el planteamiento equilibrado de los conceptos de reparación, responsabilización y participación de las personas y comunidades afectadas, como aspecto transversal a todo el modelo de ejecución penal. La Recomendación (2018)⁸ del Consejo de Europa sobre justicia restaurativa, adoptada el 3 de octubre de 2018 sirve de guía para la incorporación de forma transversal de este principio a todos los espacios de la ejecución penal. Es necesario contar con un marco integral de intervención en justicia restaurativa, de forma que todas las actuaciones en los espacios de penas no privativas de libertad, CIS y Centro Penitenciario estén protocolizadas y coordinadas por un Servicio integral de Justicia Restaurativa, que supere la visión de la mediación penal intrajudicial e impulse la realización de procesos restaurativos con víctimas, victimarios y comunidad en todas las fases de ejecución penal. Como será descrito en la Línea Estratégica 2, la justicia restaurativa no solo se ha de aplicar como complemento al sistema penal, sino que deben establecerse formas de resolución comunitaria de conflictos que permitan la desjudicialización de las problemáticas sociales.

6. Principio de incorporación de la perspectiva de género.

Siguiendo con el principio de plena ciudadanía, hay que aplicar en el ámbito de ejecución penal las normas que garantizan la incorporación de la perspectiva de género a todas las políticas públicas. Por ello, este principio supone aplicar en plenitud la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de

igualdad entre mujeres y hombres y la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres.

La Ley Foral 17/2019 tiene como objetivo *“promover las condiciones para que el derecho constitucional a la igualdad entre mujeres y hombres en la Comunidad Foral de Navarra sea real y efectivo en todos los ámbitos y etapas de la vida”*. Es de aplicación a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que el Servicio Navarro de Ejecución Penal habrá de marcarse como objetivo esa igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, asumiendo el principio de transversalidad de la perspectiva de género que se define como: *“la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas”*.

Por tanto, la perspectiva de género debe aplicarse en todos los momentos de la ejecución penal, ya que es indispensable tener en cuenta que, en todas las situaciones, en todos los ámbitos, en todos los colectivos, hay un desequilibrio en las posiciones de poder de mujeres y hombres y ellas se encuentran en peores condiciones. En el ámbito penal esto se da forma más intensa, dado que el medio está fuertemente masculinizado, lo que deja a las mujeres en una posición muy minoritaria en la que no son atendidas sus necesidades específicas. Ello hace necesario destacar este principio y desarrollar, de manera intensa y pormenorizada, toda una serie de actuaciones dirigidas tanto a las personas penadas y víctimas como al personal público, laboral y de las entidades sociales.

La actuación frente a la violencia hacia las mujeres, según lo marcado en la citada Ley Foral 14/2015, requiere de especial atención a las necesidades de las mujeres presas, pues la gran mayoría han sufrido esta

violencia. El trabajo con hombres penados por este tipo de delitos también ha de ser reforzado.

5. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Introducción

El espacio de ejecución penal se divide convencionalmente en dos sectores diferenciados: el de penas y medidas alternativas a la prisión y el de las penas privativas de libertad, fundamentalmente la pena de prisión. A su vez, en el cumplimiento de la pena de prisión puede diferenciarse entre el cumplimiento en régimen ordinario, fundamentalmente en el interior del centro penitenciario, y en régimen abierto, en un Centro de Inserción Social.

Según el principio de intervención mínima, han de priorizarse las intervenciones menos restrictivas de derechos, las cuales, además, son más eficaces en reducir la reincidencia y garantizar la seguridad pública. Por ello, si atendemos a los diferentes niveles de limitación de la libertad, en primer lugar se han de situar las soluciones extra-penales, de carácter social y restaurativo, promoviendo respuestas sociales capaces de satisfacer la necesidad de justicia sin utilizar el derecho penal. En un siguiente escalón, el cumplimiento de penas no privativas de libertad es preferible al de penas de prisión. Finalmente, en relación a la prisión, el cumplimiento en el llamado régimen ordinario debería ser excepcional, solo cuando no hubiera otras maneras menos restrictivas de hacer cumplir los fines de la pena. Como señalan las criminólogas Marta Martí y Elena Larrauri, “nunca debería haberse llamado régimen ordinario a un régimen en el que la persona está encerrada todo el día”¹⁹.

Por tanto, el Modelo navarro se encuentra vertebrado por este principio de intervención mínima, de forma que se primen las soluciones

¹⁹ Martí Barrachina, M., & Larrauri, E. (2020). Una defensa de la clasificación inicial de las penas cortas en régimen abierto. *Revista Española De Investigación Criminológica*, 18, 1-34.

extra-penales mediante la resolución alternativa de conflictos, se prioricen las penas no privativas de libertad, se fomente el cumplimiento en medio abierto y, cuando se aplique el segundo grado penitenciario, todos los esfuerzos estén orientados a la reinserción.

En todos y cada uno de estos espacios, el principio de plena ciudadanía exige que se garantice la igualdad de los derechos de las personas bajo supervisión penal y, por tanto, el Servicio Navarro de Ejecución Penal debe construirse como un servicio orientado a la reinserción de las personas penadas, aplicando la perspectiva de género de forma transversal.

En base a estos principios, las Líneas Estratégicas son las siguientes:

- 1) Garantizar los derechos de todas las personas bajo supervisión penal.**
- 2) Priorizar las respuestas comunitarias y las penas no privativas de libertad.**
- 3) Potenciar el cumplimiento penitenciario en medio abierto.**
- 4) Fomentar la reinserción durante toda la ejecución penal.**

Línea Estratégica 1

Garantizar los derechos de todas las personas bajo supervisión penal

Objetivo Estratégico 1. Asegurar una equivalencia de atención en sanidad, educación y servicios sociales, erradicando cualquier discriminación.

Objetivo Estratégico 2. Prevenir la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes.

Esta Línea Estratégica del Servicio Navarro de Ejecución Penal expresa la consideración fundamental e ineludible de que hay que garantizar el respeto de los derechos de todas las personas sujetas a supervisión penal en igualdad con toda la ciudadanía. Para ello, esta Línea Estratégica se concreta a través de dos Objetivos Estratégicos. El primero, "Asegurar una equivalencia de atención en sanidad, educación y servicios sociales, erradicando cualquier discriminación", implica la realización de actuaciones materiales que mejoren la efectividad en la prestación de servicios por parte de las administraciones navarras, con la finalidad de que alcance los mismos estándares en la prisión que en el exterior. La coordinación entre diversos Departamentos del Gobierno de Navarra, así como entre diversas administraciones públicas es primordial en esta cuestión.

Por otro lado, el segundo Objetivo Estratégico, "Prevenir la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes", se centra de manera específica en el cumplimiento de la obligación constitucional de

garantizar la integridad física y moral de todas las personas sometidas a supervisión penal (art. 15 CE). Además, el sistema internacional de protección de los Derechos, del que España forma parte, reitera la importancia de establecer mecanismos de prevención de la tortura, especialmente en espacios de reclusión. La participación de la sociedad civil es de gran importancia para el logro de este objetivo ya que, bajo la dirección del Gobierno de Navarra, se han de establecer sistemas que garanticen la transparencia y respuesta adecuada ante posibles situaciones transgresoras de la legislación.

Justificación

Garantizar los derechos de las personas bajo supervisión penal es una exigencia democrática derivada del artículo 9.2 de la Constitución, que dirige un mandato a todas las administraciones para hacer realidad la igualdad material de todas las personas:

“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.”

El Servicio Navarro de Ejecución Penal comprende, como ya ha quedado expresado, la gestión de las penas privativas y no privativas de libertad. Por ello, nos referimos en todo momento al conjunto de personas bajo supervisión penal, si bien es necesario tener en cuenta que la dificultad para acceder en igualdad de condiciones a los derechos que vienen marcados por la legislación es más pronunciada en el caso de las personas privadas de libertad. En este sentido, la mayoría de acciones

van dirigidas al ámbito penitenciario entendido de manera estricta. No obstante, hay que señalar que en el ámbito de las penas no privativas de libertad también se producen dificultades de acceso a los servicios públicos y falta una adecuada coordinación entre las administraciones competentes. En este sentido, se necesita mejorar la colaboración con los ayuntamientos para que ofrezcan plazas de cumplimiento de trabajos en beneficio a la comunidad y se han de implantar protocolos de colaboración para el acceso a los servicios sociales de personas sometidas a penas no privativas de libertad. La transferencia de las competencias en ejecución penal permitiría intensificar esta coordinación entre los distintos niveles de la administración foral y las entidades municipales.

Siguiendo con la plasmación legislativa del principio de igualdad de derechos, a ello se refiere específicamente el artículo 25.2 de la Constitución cuando señala 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. 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.”

Por su parte, la Ley Orgánica General Penitenciaria reafirma este principio de igualdad de derechos en su artículo 3.1:

“Los internos podrán ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho

de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena.”

A nivel internacional, las Reglas Penitenciarias Europeas señalan igualmente en su artículo 1.2 que:

“Las personas privadas de libertad conservan todos aquellos derechos que por ley no les hayan sido retirados por la decisión que los condena a una pena de prisión o a una detención preventiva”.

Sin embargo, pese a este compendio de mandatos legislativos, diversos informes reconocen que las personas en prisión se ven privadas injustificadamente de muchos derechos a los que deberían tener acceso. Así, por resaltar uno de los más recientes y autorizados, el informe de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales titulado elocuentemente *Condiciones de detención en la Unión Europea: normas y realidad*²⁰ señala la divergencia entre esta obligación legal de garantizar la igualdad de derechos y la extendida vulneración de los mismos en muchos de los Estados miembros. En este mismo entorno europeo, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios*²¹ *“insta a los Estados miembros a que respeten las reglas en materia de privación de libertad establecidas en los instrumentos de Derecho internacional y en las normas del Consejo de Europa”* y les *“recuerda que la privación de libertad no equivale a privación de dignidad.”*

²⁰ Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality. 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-criminal-detention-conditions-in-the-eu_en.pdf

²¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios (2015/2062(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0385_ES.html

A nivel estatal, los Informes del Defensor del Pueblo, en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)²², destacan, año tras año, carencias en diversos aspectos de la gestión penitenciaria, especialmente en la atención sanitaria. Finalmente, en relación al Centro Penitenciario de Pamplona, el informe más actualizado es el elaborado por Salhaketa Nafarroa titulado “La asunción de competencias en materia penitenciaria por la Comunidad Foral de Navarra. La necesidad de un impulso”²³, del año 2017, que se detiene en el análisis de algunos derechos específicos, en concreto, el derecho a la salud, a la educación y a la inclusión social.

La mejora de las condiciones de vida de las personas presas y la mejora de las condiciones de trabajo del personal penitenciario son acciones coincidentes que también se dirigen a la prevención de la tortura, que constituye el segundo de los Objetivos de esta Línea Estratégica. En este sentido, el MNP y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) han señalado que “la creación de relaciones constructivas entre el personal y los internos reduce el riesgo de malos tratos y hace el trabajo de aquel más gratificante. Para garantizar las mismas, la dotación de personal ha de ser adecuada para las necesidades reales de vigilancia y atención de los reclusos, y debe darse la máxima importancia a la formación de aquel en diversos ámbitos que afectan a los derechos de los internos. En particular, debe insistirse en la formación en resolución pacífica de conflictos e intervención en crisis y técnicas verbales y no verbales para abortar episodios incipientes de agresividad sin tener que adoptar medios coercitivos; en la correcta aplicación de medidas de

²² Informe anual 2019 Mecanismo Nacional de Prevención. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe_2019_MNP-1.pdf

²³ <http://www.salhaketa-nafarroa.com/2017/05/la-asuncion-de-competencias-en-materia-penitenciaria-por-la-comunidad-foral-de-navarra-la-necesidad-de-un-impulso/>

seguridad y contención; en salud mental y drogodependencias, etcétera”²⁴. Se aprecia una relación clara entre el logro de una prisión orientada a la reinserción, la mejora de la dotación de personal y de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras en el medio penitenciario y la garantía de todos los derechos de las personas presas. Una prisión en la que los derechos a la sanidad, educación e inclusión se cumplan será una prisión en la que se reduzcan los riesgos de malos tratos. De acuerdo con las recomendaciones de los organismos de prevención anteriormente citados, las autoridades que tengan competencias en la ejecución penal han de dar “la máxima prioridad a la puesta en marcha de todos los mecanismos que permitan detectar situaciones que puedan ser consideradas como de malos tratos o de tortura²⁵”, estableciendo sistemas de eficaces de presentación de quejas y reclamaciones, realizando las investigaciones oportunas y favoreciendo la transparencia, lo cual incluye la participación de la sociedad civil.

El cumplimiento de los dos Objetivos Estratégicos que integran esta Línea Estratégica, garantizar los derechos y prevenir los malos tratos, es una cuestión de respeto a la legalidad existente y, además, es la base sobre la que construir una sociedad cohesionada y segura.

A continuación, se examinarán en más detalle la situación en la que se encuentran cada uno de los derechos referidos.

Derecho a la salud

En el ámbito constitucional el derecho a la salud se relaciona con el derecho a la vida y a la integridad (artículo 15) y con el derecho a la protección de la salud (artículo 43), que ha sido desarrollado por la Ley

²⁴ Memoria Anual MNP 2014 y 11º Informe General (CPT/Inf (2001) 16).

²⁵ Memoria Anual MNP 2014.

14/1986, General de Sanidad. Como ya se ha señalado, desde la entrada en vigor de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 16/2003, la sanidad penitenciaria debería haberse integrado en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Además, la competencia sanitaria es una competencia atribuida en la LORAFNA a la Comunidad Foral de Navarra (artículos 53, 54 y 58) que la ejerce en todo su territorio según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Foral 17/2010:

“La asistencia sanitaria pública, de cobertura universal, se extiende a todas las personas que residan en los municipios de la Comunidad Foral de Navarra. También se extiende a los inmigrantes que residan en los municipios de Navarra con independencia de su situación legal o administrativa”.

Por su parte, el artículo 208 del Reglamento Penitenciario dispone que *“a todos los internos sin excepción se les garantizará una atención médico- sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población.”* Este derecho a una atención sanitaria equivalente es recordado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales que en el anteriormente citado informe advierte que *“sin embargo, en muchos casos hay escasez de personal médico, lo que lleva a retrasos en las citas médicas, como señalaron los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura de todos los Estados miembros²⁶.”* En España, el último informe del MNP es contundente:

“Desde hace años, en el informe anual del MNP se destaca la insuficiente dotación de personal sanitario. Esta situación se agrava año tras año. En la actualidad, cerca de la mitad de los médicos de las plantillas de las cárceles están sin cubrir. La proyección de posibles jubilaciones a corto plazo muestra

²⁶ Página 38. Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality. 2019.

un panorama de colapso del sistema de atención sanitaria en prisión, tal y como es en la actualidad, si no se toman urgentemente medidas apropiadas. Esta situación menoscaba derechos de reclusos y afecta tanto a los empleados públicos como a todas las personas que tienen contacto con el medio penitenciario²⁷."

En el Centro Penitenciario de Pamplona se constata esta escasez de personal lo cual, unido a la existencia de dos sistemas sanitarios diferentes (el dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea), imposibilitan lograr una atención equivalente a la dispensada en el exterior. La fragmentación entre el sistema penitenciario y el sistema sanitario general dificulta la continuidad en los tratamientos cuando las personas reclusas salen en libertad o son destinadas a otros centros penitenciarios. Por todo ello, la asunción de la competencia sanitaria por parte de la Comunidad Foral de Navarra es una medida urgente, que en el momento de terminar este Estudio parece muy cerca de concretarse.

Con respecto a la atención a personas con problemas de salud mental, hay que decir que se ha alcanzado mayor nivel de integración con la red comunitaria, al acudir al Centro Penitenciario personal psiquiátrico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, lo cual demuestra que, si existe voluntad política, la Comunidad Foral puede mejorar la calidad del sistema penitenciario aunque no se haya producido una asunción efectiva de competencias. Aun así, la atención psiquiatra y psicológica no es equivalente a la dispensada en el exterior. De hecho, dada la especial prevalencia de problemas de salud mental

²⁷ Página 111. Informe anual 2019 Mecanismo Nacional de Prevención.

en prisión, esta cuestión es una de las que mayor necesidad de mejora presenta, por lo que contará con un epígrafe específico en la sección de Acciones Clave.

Derecho a la educación

Este derecho viene amparado por el artículo 27 de la Constitución Española y ha sido totalmente transferido a las Comunidades Autónomas para su implantación en los centros penitenciarios. La LORAFNA establece, en su artículo 47, que *"es de competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades"*. En desarrollo de este artículo, la Ley Foral 19/2002, de 21 de junio, reguladora de la educación de personas adultas *"procede establecer un marco legal que desarrolle la colaboración y coordinación interinstitucional para garantizar que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional"*. En relación a los centros penitenciarios este derecho a la igualdad en el acceso a la educación fue desarrollado en el Real Decreto 1203/1999, de 9 de julio, el Real Decreto 1476/2000, sobre traspaso a la Comunidad Foral de Navarra de profesores de Educación General Básica y el Convenio firmado entre el Gobierno Estatal y la Comunidad Foral de Navarra (Publicado en el BOE número 120, el 20 de mayo de 2003). El Convenio dispone la obligación de:

"Dar a las unidades educativas del Centro Penitenciario la misma consideración que al resto de las existentes en la red pública de educación de personas adultas de la Comunidad, sin perjuicio de las adecuaciones que

correspondan en función de las especificidades del medio penitenciario y de las carencias de los internos, en su caso.”

La unidad que atiende las necesidades formativas del centro penitenciario pertenece, orgánicamente, al centro de personas adultas José María Iribarren y al IESNAPA Félix Urabayen. Se imparten las mismas enseñanzas que en los mencionados centros, con las limitaciones de las especificidades del centro penitenciario. En cuanto a las limitaciones que en este momento se aplican a la seguridad de acceso a medios digitales, superados los requerimientos de seguridad informática, para el curso 2021-2022, las personas internas del centro podrán acceder a la totalidad de la oferta formativa. La oferta final se configura teniendo en cuenta la realidad académica de las personas solicitantes.

Derecho a la inclusión social

La Comunidad Foral de Navarra tiene uno de los sistemas de inclusión social más avanzados del Estado. La Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, establece con carácter universal para todas las personas *“el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y que disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra”*.

Según el artículo 2 de esta Ley Foral serán titulares de este derecho todas las personas con residencia en Navarra que se encuentran en situación de exclusión social y se dispone que *“es responsabilidad de las Administraciones Públicas de Navarra garantizar este derecho mediante una atención personalizada, continua e integral ajustada a las necesidades de las personas y basada en un co-diagnóstico objetivo e integral de su situación; así como promover las condiciones necesarias para que este derecho pueda ser ejercido”*. Por tanto, las personas internas en el Centro Penitenciario de Pamplona deben poder acceder a este derecho en igualdad de condiciones al resto de la ciudadanía. Sin embargo, la inexistencia de integración en la red externa de Servicios Sociales, las dificultades para realizar el empadronamiento y la ausencia de cauces de coordinación claros, conculcan este derecho a la inclusión. Hacer realidad este derecho supone también realizar acciones para mejorar el acceso a un empleo digno y de calidad, así como el acceso a una vivienda asequible a la salida del centro penitenciario. En base a las competencias históricas, el Gobierno de Navarra prestaba servicios de trabajo social en el centro penitenciario anterior. En estos momentos, de acuerdo con esas mismas competencias históricas, el Servicio Navarro de Ejecución Penal podría impulsar la participación de profesionales de trabajo social de la red pública en el nuevo centro.

Derecho a no sufrir tortura o penas o tratos inhumanos, crueles o degradantes

Como ha quedado dicho, este derecho se deriva del artículo 15 de la Constitución Española y del sistema internacional de Derechos Humanos. En concreto y de forma destacada, han de nombrarse los Convenios de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa contra la

tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como, el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Este artículo ha sido objeto de abundante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado que existe violación de dicha prohibición de malos tratos cuando no se investigan suficientemente las denuncias de torturas (vertiente procesal) y también que determinadas condiciones de cumplimiento de las condenas pueden constituir penas o tratos degradantes. Estos Convenios de Derechos Humanos han dispuesto la creación de un mecanismo europeo de prevención de la tortura (CPT) así como un mecanismo global (SPT), del cual forman parte los distintos mecanismos nacionales de prevención (MNP). Considerando que este enfoque preventivo es el más fructífero y adecuado, Navarra habría de reforzar estos sistemas de garantías, vinculándolos a la sociedad civil y coordinándolos con la Defensoría del Pueblo de Navarra.

En relación a la situación en la prisión de Pamplona, la última visita realizada por el MNP en 2017, constata que es un centro penitenciario con un cumplimiento relativamente elevado de las Recomendaciones para prevenir los malos tratos²⁸, pero sí que existen áreas de mejora en la gestión penitenciaria que se deberían abordar. En especial, el Informe aprecia cumplimientos parciales de las Recomendaciones del MNP en cuestión de videovigilancia, asistencia sanitaria, registro de medios coercitivos, investigación de alegaciones de malos tratos, dotación de personal e identificación del mismo. Como se detallará más adelante, las Acciones Clave de este Objetivo Estratégico se alinean con las Recomendaciones del MNP.

²⁸ Informe MNP 2017, año 2018. Ver tabla resumen de la página 148 y siguientes. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/07/Informe_2017_MNP.pdf

En conclusión, garantizar los derechos de las personas sometidas a control penal requiere realizar una serie de acciones positivas en el ámbito de la sanidad, educación y servicios sociales (Objetivo Estratégico 1), así como para prevenir las torturas o malos tratos (Objetivo Estratégico 2).

A continuación, se desarrollan ambos objetivos, disponiendo las acciones clave que se consideran necesarias para su cumplimiento.

Objetivo Estratégico 1. Asegurar una equivalencia de atención en sanidad, educación y servicios sociales.

Como se ha señalado, garantizar una equivalencia de atención para las personas internas en el Centro Penitenciario es una obligación del Gobierno de Navarra, que se encuentra vinculada por las leyes que exigen una igualdad de derechos entre todas las personas que residen en su territorio. La transferencia de competencias penitenciarias parciales o completas ayudaría a lograr una mayor eficiencia en el logro de este objetivo, al poder coordinarse así todas las cuestiones regimentales, tratamentales y de prestación de servicios asistenciales. Sin embargo, aun sin producirse esta transferencia el Gobierno de Navarra, a través de sus diferentes Departamentos, debe cumplir con sus obligaciones y proveer de los medios necesarios para que las personas presas no se vean discriminadas. Este Objetivo Estratégico, por tanto, puede ir desarrollándose ya, con independencia de la asunción de las competencias penitenciarias.

Sanidad

La transferencia de competencias en sanidad penitenciaria es una obligación que lleva más de 15 años de retraso y en el momento de finalizar este Estudio se encontraba cerca de producirse. Tiene que producirse sin mayor dilación la asunción inmediata por parte del Gobierno de Navarra de la transferencia de la sanidad penitenciaria procediéndose a la plena integración del servicio sanitario de la cárcel de Pamplona en el Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea.

Sin embargo, con independencia de que se produzca o no la asunción de esta competencia, en el Centro Penitenciario de Pamplona debe darse la misma atención sanitaria que a cualquier ciudadano o ciudadana en el exterior. El Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea debe asumir todas aquellas actuaciones tendentes a garantizar la salud de todas las personas presas en la cárcel de Pamplona en cumplimiento de la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra. Para ello, el Gobierno de Navarra puede ya ejercer sus competencias históricas y disponer de mayores medios para cubrir las necesidades de las personas reclusas. Esto supone considerar la Enfermería del Centro Penitenciario como cualquier centro de Atención Primaria de la red del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea con el personal médico, de enfermería, auxiliar y de trabajo social propio de un centro de Atención Primaria, que debe ofrecer consultas todos los días, cubrir todas las derivaciones a especialistas y contar con el historial clínico digital de cada paciente, de forma que se garantice la continuidad del tratamiento. Además, las especialidades médicas más necesarias según el perfil de las personas reclusas, psiquiatría y psicología, deben contar con personal específico que mantenga una atención de forma integrada junto con el equipo de Atención Primaria.

Para el cumplimiento de este Objetivo en el ámbito de la sanidad, se proponen las siguientes acciones clave:

Acciones clave

1. Organización de equipos para dotar a la cárcel de personal sanitario suficiente de acuerdo con las especiales necesidades de la población reclusa.

2. Mejora de la coordinación para la utilización de los servicios médicos especializados de la red externa respetando el derecho a la intimidad de las personas internas. Derivación a la especialidad requerida en tiempo y prioridad, como el resto de población. Debe facilitarse la expedición de cita médicas y la asistencia a las mismas, evitando en la medida de lo posible, llevar al paciente custodiado o esposado, aunque sí acompañado si así lo requiere, garantizando con ello la intimidad y la no estigmatización.
3. Implantación real de un modelo de atención integral en salud, que incluya acciones de promoción de la salud y participación comunitaria.
4. Desarrollo de una atención sanitaria con perspectiva de género que garantice la atención ginecológica regular y especializada con programas de promoción de la salud de las mujeres, atención a la salud sexual y reproductiva, prevención de cánceres específicos y otras enfermedades prevalentes. Garantizar de forma gratuita los medios para la higiene personal femenina.
5. Redacción de protocolos que prioricen la excarcelación de las personas mayores de 70 años, personas con enfermedades graves o con padecimientos incurables.
6. Atención a las necesidades específicas de personas con diversidad funcional y/o diversidad intelectual, incluyendo la facilitación de su excarcelación²⁹.

Es necesario tratar de forma específica el planteamiento y las Acciones Clave con respecto a la **salud mental** que es una de las

²⁹ Para mayor información, ver el reciente *Informe sobre la situación de personas con discapacidad intelectual reclusas y ex-reclusas en España* de la asociación Plena Inclusión.

problemáticas más importantes en prisión. Hay que prestar atención a diferentes tipologías que básicamente se reducen a tres grandes bloques: las personas que padecen un Trastorno Mental Grave (TMG), aquellas que presentan patologías Adictivas y el grupo de personas que padecen ambas, que denominamos Patología dual.

Como punto de partida deben realizarse acciones para evitar que las personas con trastornos mental grave ingresen en prisión. Estas acciones de detección y derivación serán desarrolladas en la Línea Estratégica 2. Partiendo de esta premisa de que el centro penitenciario no es un lugar terapéutico donde tratar a personas con problemas graves de salud mental, la detección de personas internas en estas circunstancias habría de conllevar la aplicación del artículo 60 del Código Penal, que exige la suspensión de la ejecución de la pena en los casos en que después de pronunciada sentencia firme, se aprecia en el penado una situación duradera de trastorno mental grave que le impide conocer el sentido de la pena.

Cuando no pueda evitarse el ingreso o permanencia en prisión, la atención de las personas internas con problemas de salud mental debe guiarse por los siguientes criterios:

1. La prioridad es la coordinación entre los servicios médicos y sociales pues estas personas suelen tener problemáticas sociales interrelacionadas con las sanitarias, lo cual hace que el tratamiento médico no surta éxito si no se atienden las necesidades de inclusión social.
2. Se debe apostar por la atención en la comunidad, realizando un mapeo de la red de atención comunitaria existente y logrando que esos servicios se ofrezcan a personas privadas de libertad.
3. Se debe incidir en una formación básica del personal sanitario y penitenciario para avanzar hacia una atención integral y

- coordinada. La formación básica de las personas que trabajan en el Centro Penitenciario en relación a aspectos básicos de salud mental de cara a su correcto manejo y detección precoz, es prioritaria.
4. Hacen falta equipos multidisciplinares que trabajen de manera individualizada la gestión de casos y les ofrezcan los tratamientos adecuados. Los casos de Trastorno Mental Grave serían atendidos por el equipo de Atención Primaria, para aspectos de salud física y por el de Salud Mental. Cuando precisaran de recursos más intensivos en la comunidad (Hospitales de día, unidad de agudos, de media o larga estancia...) deberían poder acudir como el resto de la ciudadanía, estudiando posibles acompañamientos con garantías de seguridad.
 5. En los casos de personas con problemas de salud mental menos graves, la intervención del equipo de Salud Mental del centro penitenciario utilizaría las técnicas de psicoterapia específica según el caso, incluyendo psicoterapia grupal. En la Red Pública de Salud Mental, los/as psicólogos/as pueden realizar terapias individualizadas, lo cual habría de implantarse también en prisión.
 6. En relación a la patología dual hay que potenciar esa interrelación con los/as profesionales de la red pública y comunitaria de adicciones.
 7. La promoción de la salud mental debe ser proactiva con la realización de programas que prevengan el suicidio, la depresión y no se centren en la medicalización.
 8. En cuanto a las personas en situaciones agudas, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea cuenta con suficientes recursos para atender a estas personas en los momentos de descompensación, por lo que no sería necesario crear nuevas unidades concretas para ello, si bien se pueden establecer convenios con otras

- comunidades autónomas para casos excepcionales. En ningún caso estas situaciones deberían gestionarse con parámetros disciplinarios ni tener consecuencias penitenciarias.
9. En general se debe ir hacia modelos orientados a la comunidad y si son necesarios más recursos específicos, priorizar aquellos de baja intensidad como pisos de reinserción.
 10. En el grupo de las personas con Trastornos adictivos, no se considera necesario la creación de una UTE sino que debería reforzarse una intervención individualizada con carácter psicopedagógico, con más derivaciones a recursos externos. Se deben aumentar los recursos de psicología y educación social. Se debe plantear una intervención específica centrada en los/as jóvenes.
 11. En cuanto al perfil de personas con adicciones crónicas hay que tener en cuenta que, además de tener patología orgánica concomitante, el abandono del consumo no es un objetivo a corto plazo. Se puede plantear un programa de baja exigencia que mantenga sus necesidades básicas cubiertas, reduciendo los daños del consumo y evitando la reincidencia.
 12. En cuanto a la salida en libertad, es prioritario garantizar la continuidad asistencial, por lo que deben existir acompañamientos hacia los recursos sociosanitarios básicos, cuando sea necesario.

En cuanto sea asumida la competencia en Sanidad Penitenciaria han de crearse grupos de trabajo con para intervenciones concretas, especialmente en referencia a aquellos perfiles que en ningún caso deberían entrar en prisión: personas de avanzada edad, personas con discapacidad y personas con trastorno mental grave. Un cuarto grupo de trabajo sería el dedicado a la diversidad de problemáticas adictivas.

Estos grupos de trabajo estarían formados por profesionales de los tres sistemas: sanitario, penitenciario y social, contando con la participación de la sociedad civil. En cuanto a la tratamiento de las adicciones, en la actualidad existe un grupo de trabajo que está revisando la mejora de la atención de los Trastornos Adictivos en la Red de Salud Mental de Navarra³⁰ y que considera el grupo de personas con cargas judiciales como un grupo muy importante para revisar y plantear mejoras en la intervención que se les ofrece. El Servicio Navarro de Ejecución Penal debería contribuir a este grupo de trabajo, estableciendo un replanteamiento de la intervención en los recursos comunitarios para estos/as pacientes con adicciones, y mejorando tanto la atención ambulatoria como aquellos recursos de mayor intensidad, así como la disponibilidad de los recursos sociosanitarios relacionados con aspectos sociolaborales y de alojamiento.

Educación

Como ha quedado dicho, el objetivo es alcanzar la misma oferta formativa que en el exterior, así que para garantizar esta igualdad en el derecho a la educación se debería atender a la consideración de que la gran movilidad de la población interna del centro Pamplona I hace que las necesidades formativas sean muy cambiantes cada curso escolar.

³⁰ El objetivo 14 del Plan de Salud Mental de Navarra es “Mejorar el abordaje integral de los Trastornos Adictivos y Patología Dual en la Red de Salud Mental de Navarra. Líneas de acción Revisar y actualizar el Programa Asistencial Transversal de Trastornos Adictivos estableciendo un circuito integral e integrado de todos los dispositivos, propios y concertados, que incluyan las nuevas adicciones y patología dual para la óptima atención de este grupo de población. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F349F797-9858-4326-8974-2EF2B7812FCB/449137/PlanSaludMental201923NAVEGABLE3.pdf>

Como medidas concretas se propone:

1. Continuar adecuando las plantillas de docentes una vez detectadas las necesidades formativas de las personas internas del centro cada curso escolar.
2. Permitir el acceso libre a la biblioteca del Centro Penitenciario y al catálogo de las bibliotecas públicas de Navarra.
3. Estudiar la manera de proporcionar una mayor oferta formativa, facilitando y promoviendo la posibilidad de cursar Bachillerato, Ciclos formativos medios y superiores, en la medida de las posibilidades que permite el perfil de las personas internas.
4. Facilitar la educación universitaria instalando la plataforma de educación a distancia de la UNED (ALF) en el Centro Penitenciario de Pamplona.
5. Continuar mejorando el acceso a los medios informáticos y de educación digital. El curso 2021-2022 se ha implementado un aula informática que va a permitir la mejora de la competencia digital de los internos
6. Implicar la Universidad Pública de Navarra en actividades educativas en el Centro Penitenciario.

Servicios sociales

El derecho a la inclusión social debe garantizarse en igualdad de condiciones a las personas internas. Como ya ha sido señalado, la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, establece con carácter universal para todas las personas que residan en Navarra “*el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus*

dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y que disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra". Por tanto, este derecho se encuentra garantizado para las personas presas también y debe cumplirse durante su estancia en prisión. Las especiales carencias que sufren la mayoría de las personas presas suponen que este derecho a la inclusión social debe contar con una atención especial por parte de todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y del resto de administraciones, bajo la coordinación y responsabilidad del Servicio de Ejecución Penal cuyo modelo se desarrolla en este estudio.

Según lo expuesto en el apartado de Principios Básicos y en la justificación de esta Línea Estratégica, el derecho a la inclusión social se debe relacionar con el derecho a la reinserción, entendiendo que el artículo 25.2 de la Constitución se plasma en Navarra a través de este derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad.

Como acciones clave se consideran prioritarias las siguientes:

1. Constituir una adecuada coordinación e intervención de los Servicios Sociales para garantizar el acceso a todas las prestaciones y programas disponibles. La Historia Social de las personas reclusas debe estar integrada con la exterior. La idea es la integración plena de los servicios sociales penitenciarios en la red externa. Del mismo modo que la Enfermería de la prisión ha de convertirse en un centro de Atención Primaria de Osasunbidea, un Servicio Social de carácter especializado debe constituirse en el centro penitenciario.

2. Aumentar el número de profesionales de trabajo social y de educación social en el Centro Penitenciario, mediante la adscripción de personal público de la administración navarra o mediante convenios con los Servicios Sociales para que intervengan directamente en prisión.
3. Garantizar el empadronamiento de todas las personas internas. La idea es que el acceso a los derechos sociales no se pierda o dificulte por la entrada en prisión. Ello se podría evitar considerando por parte de los Servicios Sociales que el certificado de permanencia en el centro penitenciario es un documento que acredita la residencia en Navarra. También instando al centro penitenciario a realizar el empadronamiento de las personas internas que lo soliciten. Además, aquellas personas internas que lo deseen pueden permanecer empadronadas en el domicilio en el que residían antes de entrar en prisión³¹. En todo caso, nunca se deberían negar derechos sociales por esta cuestión.
4. Garantizar el acceso a las prestaciones y servicios para personas con dependencia y discapacidad.
5. Ofrecer un acceso real a vivienda protegida.

³¹ Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, en el punto 3.4. "Empadronamiento de reclusos. El empadronamiento de reclusos en el municipio en el que se encuentra el centro penitenciario sólo podrá realizarse a petición de los mismos. Admitir el empadronamiento forzoso de los reclusos supondría imponer una pena accesoria a la de prisión, que al no estar expresamente prevista resultaría contraria al artículo 25 de la Constitución Española. A sensu contrario, los reclusos tienen el derecho de elegir como domicilio habitual el que asignen a efectos de empadronamiento, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso. La única limitación que cabe establecer al respecto es que no exista, o haya dejado de existir, vinculación con el domicilio elegido para el empadronamiento (por ejemplo, porque la vivienda esté ocupada por otro grupo familiar con el que no se tenga relación o porque las personas que figuren inscritas con el mismo soliciten de forma justificada su baja, etc.)."

6. Aumentar las plazas en pisos de apoyo a la reinserción.
7. Coordinar adecuadamente las políticas de inserción laboral.
8. Crear puestos de trabajo digno en prisión.
9. Valorar la creación de cooperativas de trabajo de personas reclusas con participación pública, según los infrautilizados artículos 27.c y 32 de la LOGP.
10. Incluir de forma específica las necesidades de las personas reclusas y ex-reclusas en las Cartas de Servicios, Planes y Estrategias de Inclusión de todas las Administraciones Navarras. En concreto, en el siguiente Plan Estratégico de Inclusión de Navarra habría de contarse con el Servicio Navarro de Ejecución Penal.
11. Las necesidades sociales de las personas reclusas y ex-reclusas deben ser estudiadas por el Observatorio de la Realidad Social.

En este Objetivo Estratégico dirigido a “asegurar una equivalencia de atención en Sanidad, Educación y Servicios Sociales, erradicando cualquier discriminación” se incluyen también las medidas destinadas a lograr que la prisión no discrimine a las mujeres de acuerdo con el principio de incorporación transversal de la perspectiva de género. Por otro lado, se recogen acciones clave para evitar la discriminación por identidad y orientación sexual, así como medidas referentes a la población migrante y racializada.

Género

La incorporación de la perspectiva de género a un ámbito como el penitenciario requiere de un despliegue de acciones para que se garantice el cumplimiento de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres y de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril,

para actuar contra la violencia hacia las mujeres. El no reconocimiento o desconocimiento de la diferencia de necesidades de las mujeres en el ámbito de ejecución penal, tanto en las condiciones de entrada al sistema, como en las de estancia y salida del mismo, ha de ser solucionado. Salvo acciones y programas concretos y limitados (Programa de Acciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el ámbito penitenciario), no se han implementado programas específicos generales dirigidos a las mujeres presas, sus necesidades y demandas, haciéndolas partícipes. No se ha impulsado hasta ahora una estrategia general penitenciaria de género, que parta de un análisis específico de sus necesidades. La planificación y gestión penitenciaria se dirige a la mayoría, a los hombres, y ello debe de cambiarse mediante la aplicación transversal de la perspectiva de género.

La situación penitenciaria de las mujeres viene marcada por una mayor dispersión geográfica que los hombres pues se las ha concentrado en un menor número de centros; esto es, tienen más dificultades 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 semi-libertad al carecer de dependencias adecuadas cercanas a su residencia habitual.

Como señala la autora Carmen Juanatey Dorado, *“lo que caracteriza al sistema de ejecución penitenciaria de las mujeres respecto al de los hombres es una mayor precariedad de espacios y, en consecuencia, peores condiciones de alojamiento, mayor lejanía de su entorno familiar y afectivo, ausencia de separación interior en los centros según criterios de clasificación, incremento de las dificultades para el*

acceso a programas de tratamiento o a determinados trabajos en talleres, etc"³².

La mujer vive el encarcelamiento de forma diferente, y por ello se concluye que hay que promover para ella medidas y soluciones diferentes ya que es sabido, destaca, que el pleno reconocimiento de la igualdad formal es insuficiente. En el ámbito penitenciario incluso existen formalmente ciertas discriminaciones legales que deben ser re-interpretadas de acuerdo con las leyes de igualdad de género existentes. Así, por ejemplo, el artículo 82.2 del Reglamento Penitenciario debe ser aplicado también a los hombres³³.

La inclusión de la perspectiva de género ha de suponer un conjunto de acciones transversales a todo el sistema penitenciario, entre las que destacamos:

1. Elaborar un Plan de incorporación transversal del principio de igualdad en el Servicio Navarro de Ejecución penal.
2. Garantizar la prevención y sensibilización frente a la violencia de género, así como la detección, la atención integral, la protección, el acceso a la justicia y la reparación a las mujeres que la han sufrido y, en su caso, a sus hijos e hijas.
3. Planificar y realizar talleres socioeducativos con perspectiva feminista donde se trabajen cuestiones de género, violencia, sororidad y la relación del género con la conducta delictiva.

³² Citado en Informe sobre la situación de las mujeres presas de APDHA, 2020. <https://apdha.org/media/Informe-APDHA-situacion-mujer-presa-web.pdf>

³³ "En el caso de mujeres penadas clasificadas en tercer grado, cuando se acredite que existe imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, pero conste, previo informe de los servicios sociales correspondientes, que va a desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar, se considerarán estas labores como trabajo en el exterior."

4. Búsqueda de recursos para cumplimientos de terceros grados y/o libertades condicionales de mujeres y específicamente de mujeres con hijos sin otros recursos.
5. Protección de los/as menores con perspectiva de género, de forma que ninguna madre ni padre pierda a sus hijos/hijas por la entrada en prisión (salvo que sea necesario en aras de la protección de los/as menores). Mejora de las condiciones de visitas hijos/hijas bajo el principio de humanidad. Se ha de fomentar una asunción igualitaria de tareas de cuidados.
6. Estudiar la posibilidad de creación de unidades familiares para el cumplimiento de la pena.
7. Igualdad en el acceso a puestos de trabajo que deberán de romper con roles de género.
8. Formación continua en género al personal penitenciario.
9. Utilización de un lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones y documentos.

Para concluir las acciones clave de este Objetivo Estratégico se incluyen aquellas referentes a la promoción de la igualdad de derechos en cuanto a la diversidad de identidad y orientación sexual, y en cuanto a las personas migrantes y racializadas.

Identidad y orientación sexual.

La base ha de ser la Ley 8/2017 de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+ de Navarra y su Plan de Acción de Desarrollo, que deben implementarse en el ámbito de ejecución penal. El Gobierno de Navarra ha de garantizar en todos sus departamentos el cumplimiento de esta ley foral y promover las condiciones para hacerla efectiva en el

ámbito de sus respectivas competencias por lo que el respeto a los derechos de colectivos LGTBIQ+ debe garantizarse en prisión.

1. Se han de apoyar acciones positivas sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, así como al movimiento asociativo LGTBI+.
2. Se requiere un análisis de la situación específica y de una coordinación al respecto con el Instituto Navarro para la Igualdad.
3. Se han de establecer procesos de formación, acciones de sensibilización y protocolos de actuación al respecto.

Personas migrantes y racializadas.

La población racializada y migrante está sobre-representada en los centros penitenciarios, no debido a una mayor criminalidad por parte de las personas extranjeras sino a determinadas cuestiones estructurales y legales que incrementan su encarcelamiento y dificultan su reinserción. Por ejemplo, un mayor uso de la prisión provisional, negación de permisos por su situación administrativa, mayor exclusión social entre este colectivo, etc...

Con el objeto de promover la igualdad de derechos de esta población hay que efectuar acciones como:

1. Aplicar medidas de coordinación entre las políticas de reinserción y las políticas migratorias (que en este momento se encuentran en el mismo Departamento).
2. Fomentar la regularización de las personas migrantes evitando, de acuerdo con la legislación vigente, la expulsión automática del territorio cuando exista una integración social demostrada.

Hay que promover, como hace determinada jurisprudencia³⁴, que para proceder a la expulsión en ejecución penal o en base a los antecedentes penales (administrativa) debe justificarse que actualmente la persona represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública, y valorarse el tiempo de residencia en España, los vínculos creados, la edad, las consecuencias para el interesado y su familia, o los vínculos con el país al que va a ser expulsado.

3. Reformular las Tablas de Variables de Riesgo que penalizan injustificadamente a las personas extranjeras. La aplicación de la TVR a los inmigrantes, tal y como se prevé actualmente, atenta claramente contra el art.14 de la Constitución Española y no asume la jurisprudencia del TEDH (Caso Albarracín entre otros). Este es un instrumento de gestión penitenciaria establecido mediante una Instrucción (la 22/1996 en relación con la 1/2012) que podría modificarse una vez asumida la transferencia, que habría de suponer que Navarra marcara su propia política de integración de personas extranjeras penadas.

Objetivo Estratégico 2. Prevenir la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes.

El anterior Objetivo Estratégico se desarrolla a través de actuaciones positivas que se deberían llevar a cabo para lograr esta igualdad de derechos con la población general. En este segundo Objetivo Estratégico el foco se centra prevenir, de acuerdo con las obligaciones legales existentes, que se produzcan violaciones del artículo 15 de la Constitución española, que establece la obligación de todos los

³⁴ Ver Sentencia 483/2017, de 24 de julio de 2017 del TSJ de Murcia

poderes públicos de garantizar la integridad física y moral de todas las personas, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. La especial relevancia de este precepto en espacios de reclusión ha conllevado la creación de un sistema internacional y nacional de prevención de la tortura. Las acciones clave que se señalan para el cumplimiento de este objetivo se guían por las recomendaciones efectuadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, dependiente del Defensor del Pueblo, así como por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, dependiente del Consejo de Europa.

Acciones clave:

1. Potenciación de la formación continua a los trabajadores y trabajadoras de la cárcel de Pamplona sobre formas de abordar conflictos interpersonales y grupales.
2. Implantación de la mediación penitenciaria para la resolución de los conflictos, con gestión de entidades independientes a la prisión. Los conflictos internos que puedan surgir en la convivencia dentro del CP se deben abordar desde una perspectiva restaurativa.
3. Establecimiento de acciones para la reducción del aislamiento penitenciario como sanción disciplinaria. La promoción de una política de seguridad en el interior del centro penitenciario basada en la mejora de las actividades de tratamiento de las personas presas y de la situación laboral del funcionariado permitiría tender hacia una política de uso reducido o nulo del aislamiento penitenciario. De acuerdo con el carácter gravemente perjudicial para la salud, debe limitarse su aplicación a supuestos muy excepcionales, estableciendo otras respuestas por parte de la institución ante los conflictos, en el marco de la potestad

disciplinaria de estimular el sentido de responsabilidad y la capacidad de autocontrol de las personas penadas. En cualquier caso, mientras se siga aplicando la sanción de aislamiento en celda nunca podrá superarse el límite de 14 días consecutivos de aislamiento, y el régimen del mismo debe garantizar un mínimo de horas fuera de la celda suficiente. Se deberá informar de los detalles del aislamiento, justificación, información jurídica a la persona aislada, además de realizarse un seguimiento médico de su salud, con una información permanente a sus familiares y personas allegadas.

4. En el mismo sentido, esta política de seguridad debe tender a la limitación a supuestos muy excepcionales de la utilización del aislamiento penitenciario como medio coercitivo. En cualquier caso, mientras se siga aplicando, se deberá informar de los detalles del aislamiento, justificación, información jurídica a la persona aislada, además de realizarse un seguimiento médico de su salud, con una información permanente a sus familiares y personas allegadas.
5. Implantación de mecanismos de videovigilancia, según lo recomendado por los organismos de prevención de la tortura.
6. Prohibición absoluta del uso del aislamiento en casos de personas con trastornos mentales (como recomendó el MNP en el año 2014, por entender que, en tales casos, estas prácticas serían constitutivas de torturas).
7. Limitación de la aplicación del art. 75 del Reglamento Penitenciario, en base a las Recomendaciones del MNP.
8. Eliminación de las contenciones mecánicas. Numerosos organismos y organizaciones señalan que las contenciones mecánicas son prácticas gravemente perjudiciales para la salud física y psicológica de las personas sobre las que se aplica,

habiendo indicado Naciones Unidas que pueden llegar a constituir tortura y malos tratos. Además, se indica que existen alternativas posibles a la contención mecánica que deben ser promovidas.

9. Potenciación de la implicación de la sociedad civil en las funciones de prevención de la tortura, así como en la vigilancia y el control del cumplimiento de las obligaciones legales y el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en todos los espacios de privación de libertad dependientes de administraciones navarras.
10. Habría de estudiarse la posibilidad de crear “garantes locales de los derechos de las personas presas”, que suponen la implicación ciudadana a nivel local en la promoción de los derechos. Esta figura ha sido establecida en la legislación penitenciaria italiana y consiste en el nombramiento de personas de reconocido prestigio que actúan voluntariamente como vigilantes del cumplimiento de los derechos de las personas reclusas. Han de tener acceso libre al centro penitenciario y emiten informes y recomendaciones a las autoridades³⁵.
11. Mejorar las condiciones laborales del personal penitenciario, garantizando su seguridad y salud laboral, así como estableciendo programas de prevención del síndrome del burn-out, procesos

³⁵ Para encontrar más información sobre los garantes locales de derechos véase “Descarcelación. principios para una política pública de reducción de la cárcel” de Iñaki Rivera Beirás. 2017. Como ejemplo, se reproduce a continuación las funciones que la ley italiana otorga al Garante penitenciario de la ciudad de Roma: “El Garante promueve con funciones de observación y supervisión indirecta el ejercicio de derechos y oportunidades para la participación en la vida civil y el uso de los servicios municipales de personas que están privadas de libertad y están domiciliadas o son residentes o tienen vivienda en la ciudad de Roma, con especial referencia a los derechos fundamentales, el trabajo, la educación, la cultura, la protección de la salud, el deporte (...). Con respecto a las posibles noticias que lleguen, incluso de manera informal, a su conocimiento sobre violaciones de derechos, garantías y prerrogativas de las personas privadas de libertad, las informaciones del Garante serán de interés para las autoridades competentes (...)”

participativos de gestión de personal, mayores posibilidades de crecimiento profesional (entre otras medidas de recursos humanos) para promover un trabajo seguro, gratificante y con mayor reconocimiento social. Como ha sido señalado anteriormente, el MNP recomienda apostar por “la creación de relaciones constructivas entre el personal y los internos (ya que) reduce el riesgo de malos tratos y hace el trabajo de aquel más gratificante”.

- 12.** Generar grupos de reflexión y trabajo conjunto con representantes de la administración, sindicales y de la sociedad civil para reducir la conflictividad en prisión.

Línea Estratégica 2

Priorizar las respuestas comunitarias y las penas no privativas de libertad

Objetivo Estratégico 1. Disminuir los conflictos que ingresan al sistema penal.

Objetivo Estratégico 2. Favorecer la imposición de medidas penales no privativas de libertad.

Justificación

El principio de intervención mínima implica que, ante situaciones conflictivas, en primer lugar deben usarse medios de carácter no sancionador; y, solo cuando estos no sean suficientes, el recurso al derecho penal será adecuado. Dentro del sistema penal habrá que utilizar de manera general las penas no privativas de libertad y solo como último recurso la prisión. Este Servicio Navarro de Ejecución Penal se orienta claramente por este principio de intervención mínima y por ello se dirige a disminuir los conflictos que se gestionan por medios penales y a aumentar las respuestas no privativas de libertad. Un Servicio de Ejecución Penal en un Estado Social y Democrático de Derecho ha de tender a su auto-contención y a su disminución, tratando de lograr un derecho penal mínimo. La potestad de establecer qué es delito (legislación) y de imponer penas (jurisdicción) quedan fuera del ámbito competencial del Gobierno de Navarra pero, sin embargo, las competencias de las administraciones navarras pueden y deben contribuir a un derecho penal mínimo, al ofrecer a la ciudadanía y a los

operadores jurídicos alternativas a la penalización de los conflictos. Esta Línea Estratégica supone, por tanto, que debe caminarse hacia un horizonte no punitivista y que reduzca el uso de la prisión. No solo la prisión debe ser la última ratio sino que hay que abandonar la idea de que lo penal es la solución a los problemas sociales, la idea de que existe el mal porque no se castiga suficiente. En este sentido, se debe evitar el efecto de ensanchamiento de la red penal (conocido como efecto “widening the net”) producido por el excesivo uso de penas alternativas a la prisión. En este documento se ha optado por el término “respuestas comunitarias y penas no privativas de libertad” en vez de la denominación de “penas alternativas”, puesto que esta última expresión refuerza la idea errónea de que la prisión ha de ser la pena principal y las otras penas simplemente una alternativa secundaria. Al hablar de respuestas comunitarias se hace referencia a que, tal y como se acaba de señalar, en primer lugar hay que fomentar las soluciones extra penales de carácter comunitario. Solo cuando estas no sean posibles se recurrirá a las penas no privativas de libertad.

La literatura criminológica, las Recomendaciones del Consejo de Europa y las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos apoyan claramente la Línea Estratégica que aquí se presenta, la de priorizar las soluciones que sean lo menos restrictivas de derechos que sea posible. Así, el artículo del profesor José Cid *“La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse”* hace un exhaustivo repaso de la normativa europea y plantea que el principio de que la prisión solo debe usarse como último recurso forma parte de los derechos humanos, dado el enorme coste personal, social y económico de la prisión³⁶.

³⁶ Cid, José: *La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse*. Estudios Penales y

En efecto, las Reglas Penitenciarias Europeas señalan que “Nadie puede ser privado de su libertad salvo que esta medida sea el último recurso disponible”³⁷ y este principio aparece repetido en otros textos del Consejo de Europa como la Recomendación (99) 22, sobre la sobrepoblación de las prisiones y la inflación carcelaria o el “Libro Blanco sobre hacinamiento penitenciario”, de 2016. Esto ha sido confirmado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sentencias como *Varga y otros v. Hungría*, del 10 de marzo de 2015 y por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales en su Informe de 2016 *Criminal detention and alternatives: fundamental rights aspects in EU cross-border transfers*³⁸.

El principio de intervención mínima conlleva, por tanto, el fomento de soluciones extrapenales de carácter social y, cuando estas no sean suficientes, de respuestas penales no privativas de libertad. Por ello, el Consejo de Europa ha promovido este tipo de respuestas a través de la Recomendación de 1992 sobre las Reglas Europeas de Sanciones y medidas comunitarias, y la Recomendación de 2003 sobre libertad condicional, entre otras.

Por su parte, la Unión Europea también ha señalado esta preferencia por las medidas alternativas a la prisión en las recientes *Conclusiones del Consejo sobre las medidas alternativas al internamiento: Utilización de medidas y sanciones no privativas de libertad en la justicia penal* (2019/C 422/06 de 16 de diciembre de 2019)³⁹. En este texto, aprobado por todos los Estados miembro, se recalca que:

Criminológicos, vol. XXX (2010). Servizo de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela. ISSN 1137-7550, pp. 55-83.

³⁷ Recommendation (2006) 2, European Prison Rules, 11 enero 2006, Exposición de motivos.

³⁸ <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/criminal-detention-and-alternatives-fundamental-rights-aspects-eu-cross-border>

³⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_422_R_0006&from=ES

“La idea de que el internamiento debe emplearse solo como último recurso (ultima ratio) suscita un amplio consenso. La aplicación de medidas y sanciones no privativas de libertad como alternativa al internamiento, cuando corresponda y atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, puede tener varias ventajas, según confirma una larga tradición de investigación.

Una función importante de las medidas alternativas al internamiento es promover la rehabilitación social y la reinserción del delincuente, que constituye uno de los objetivos clave de la aplicación de este tipo de medidas. Estas medidas alternativas también tienen otras ventajas, en particular porque reducen la reincidencia y, por ende, favorecen la seguridad pública. Pueden aplicarse en beneficio del delincuente, pero también en interés de las víctimas, de las víctimas potenciales futuras y, de manera más general, de la sociedad.”

Específicamente, con respecto a las personas penadas con problemas de adicciones (dada su importancia cuantitativa), la Unión Europea promueve de forma especial estas medidas alternativas en las Conclusiones del Consejo para la promoción del uso de alternativas a las sanciones coercitivas para los delincuentes consumidores de drogas (8 de marzo de 2018)⁴⁰. Este acuerdo representa la voluntad política de los 28 Estados miembros de la UE para aplicar en cada sistema jurídico medidas alternativas a las sanciones coercitivas con el fin de:

⁴⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6931-2018-INIT/es/pdf>

- Prevenir el delito.
- Reducir la reincidencia.
- Mejorar la eficiencia y la efectividad del sistema de justicia penal.
- Considerar la reducción de daños relacionados con la salud y la minimización de los riesgos sociales.

Por tanto, la apuesta por desarrollar aplicar el principio de intervención mínima y desarrollar al máximo las medidas alternativas a la prisión está fuertemente avalada por la legislación nacional, europea y por los estudios criminológicos. No obstante, es necesario señalar que algunos autores han advertido del riesgo que existe de que las penas alternativas no supongan un descenso del uso de la prisión, sino que incrementen la extensión e intensidad de la red penal⁴¹, por lo que es muy necesario diseñar un modelo de ejecución penal verdaderamente reduccionista, que en primer lugar trata de aplicar soluciones comunitarias no penales.

Para ello, se plantean los siguientes Objetivos Estratégicos.

Objetivo Estratégico 1. Disminuir los conflictos que ingresan al sistema penal.

Los conflictos son parte inherente a la vida social y normalmente son resueltos de manera natural por la propia ciudadanía. Cuando ésta no logra encontrar una solución satisfactoria a sus controversias recurre a

⁴¹ Aebi, Marcelo, et al. *Have community sanctions widened the net of European criminal justice systems.*

órganos especializados del Estado: a los Juzgados y Tribunales. En los últimos años se ha producido una “huida hacia el derecho penal”, no solo en el sentido de que el legislador ha incluido cada vez más conflictos en el ámbito de lo penal, sino también porque cada vez más personas recurren a la denuncia ante la imposibilidad de resolver sus conflictos de manera autónoma. Un clima político y mediático tendente hacia la judicialización de los asuntos o el debilitamiento de los vínculos sociales y familiares pueden estar detrás de este aumento de las denuncias penales, lo cual habría de analizarse y tratar de contrarrestarse. En muchos casos, los conflictos judicializados son problemáticas que tienen causas de fondo relacionadas con la salud mental, las adicciones o la exclusión social. La aplicación de soluciones extra penales podría fomentarse mediante actuaciones como las que presentamos a continuación.

La justicia restaurativa es uno de los ejes sobre los que gira este primer Objetivo Estratégico ya que puede usarse de una doble manera: como alternativa a lo penal, fomentando procesos de mediación comunitaria, y como complemento al sistema penal, desarrollando todas las posibilidades que ofrece la justicia restaurativa intrajudicial para fomentar el archivo de delitos en aplicación del principio de oportunidad. Como ya ha sido señalado, este Objetivo Estratégico se alinea con el Plan Justicia 2030 del Ministerio de Justicia y con la nueva normativa procesal que se está tramitando (nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Por ello, las acciones clave que se proponen son:

Acciones clave

1. Impulsar procesos de justicia restaurativa comunitaria para desjudicializar conflictos.

La mediación comunitaria y otras formas de justicia restaurativa, como los círculos comunitarios, han de ser implantados con carácter general. Se trata de establecer servicios de responsabilidad pública pero con una importante implicación de la ciudadanía. La diferencia con la siguiente acción clave es que no existe vinculación con el sistema judicial, sino que los casos resueltos evitan la judicialización de asuntos. Como ejemplo se propone el modelo finlandés de mediación, aunque Navarra deberá desarrollar su modelo propio que en todo caso debe contar con una fuerte participación comunitaria y vinculación con las políticas sociales.

Cuadro 1. Modelo finlandés de mediación.

Este modelo ofrece mediación comunitaria con carácter universal a toda la población del país. Se trata de un servicio público en el que la gestión, coordinación y formación están a cargo de funcionarios/as pero la realización de las mediaciones o intervenciones restaurativas (círculos) corre a cargo de personal voluntario. Este personal voluntario está convenientemente formado y recibe una pequeña compensación por su tiempo de dedicación.

En Navarra sería posible implantar un servicio similar, coordinado desde la Dirección de Justicia, que en este caso se centraría en el trabajo local y en la formación de personal voluntario.

Este servicio habría de coordinarse con los servicios sociales, para buscar soluciones sociales y no penales a conflictos de escasa gravedad. También habría de vincularse con las policías comunitarias o de barrio que podrían hacer derivaciones y con los distintos programas de mediación intercultural que existen.

2. Ampliar el alcance de la justicia restaurativa intrajudicial.

Cuando los conflictos no pudieran resolverse en el ámbito comunitario, bien porque no se hallan las soluciones bien porque su gravedad exige que intervenga el Ministerio Fiscal, también se podrían fomentar soluciones intra judiciales desde la perspectiva restaurativa. Las posibilidades de la justicia restaurativa para aumentar las respuestas no privativas de libertad están ampliamente avaladas por la doctrina y la práctica en diversos países como puede comprobarse en el dossier elaborado por el Foro Europeo de Justicia Restaurativa⁴².

En Navarra se trataría de continuar apostando por la justicia restaurativa intrajudicial que, en el caso de delitos leves, conllevaría el archivo del procedimiento según el *principio de oportunidad* que se incluyó en la reforma procesal penal de 2015. Este sobreseimiento por razones de oportunidad por delitos leves queda expresamente recogido en el art. 963 LECRIM redactado conforme a la Disp. Final 2ª diez de la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. El Ministerio Fiscal puede solicitar el archivo del procedimiento, y el Juzgado decretarlo, si concurren una serie de circunstancias: que el delito leve denunciado resulte de muy escasa gravedad a la vista de la naturaleza del hecho, sus

⁴² [https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2020-05/EFJRJ Thematic Brief RJ and Alternatives to Detention.pdf](https://www.euforumrj.org/sites/default/files/2020-05/EFJRJ%20Thematic%20Brief%20RJ%20and%20Alternatives%20to%20Detention.pdf)

circunstancias, y las personales del autor; y que no exista un interés público relevante en la persecución del hecho, ausencia de interés público que se presumirá en los delitos leves patrimoniales cuando se hubiese procedido a la reparación del daño y no exista denuncia del perjudicado⁴³.

Teniendo en cuenta el enorme número de penas impuestas por delitos patrimoniales y de los escasos delitos de este tipo que se derivan a mediación⁴⁴, se podría aplicar mucho más esta figura del archivo en estos casos.

Para ello habría que implantar medidas como establecer un protocolo de que favoreciera las derivaciones en juicios rápidos, aumentar los recursos del Servicio de Justicia Restaurativa o elaborar acuerdos de colaboración con empresas perjudicadas por hurtos.

Esto no supondría que el Servicio de Justicia Restaurativa debiera concentrarse únicamente en este tipo de delitos ya que la realización de procesos restaurativos en delitos de mayor gravedad también debe potenciarse.

Objetivo Estratégico 2. Favorecer la imposición de medidas penales no privativas de libertad.

El sistema penal español, como mayoría de sistemas occidentales, ha girado tradicionalmente en torno a la pena privativa de libertad por

⁴³ *Las manifestaciones del Principio de Oportunidad en el proceso penal español The appearance of the discretionary prosecution principle in Spanish criminal proceedings* Dr. Javier Vecina Cifuentes. Dr. Tomás Vicente Ballesteros

⁴⁴ Memoria del Servicio Social de Justicia del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia. Gobierno de Navarra. 2019.

autonomasia: la pena de prisión. Esto ha supuesto que hasta fechas relativamente recientes no se ha desarrollado un adecuado sistema de las llamadas penas y medidas alternativas a la prisión⁴⁵.

En Navarra existe un Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA) dependiente del Ministerio del Interior que realiza una labor muy consolidada de gestión de estas sanciones. Partiendo de los puntos fuertes de este SGPMA se proponen acciones clave dirigidas a potenciar la capacidad de este Servicio para favorecer que los Juzgados impongan mayor número de estas penas. Especialmente se busca lograr la imposición de penas no privativas de libertad en aquellas penas que son mayoría en el Centro Penitenciario de Pamplona:

Duración de la pena	Número de personas presas
6 meses a 3 años	118

La actual regulación de la suspensión de condena permite suspender la ejecución de penas de hasta 2 años, inclusive si hay antecedentes penales que “carezcan de relevancia para valorar la probabilidad de comisión de delitos futuros”. Además, se pueden suspender penas superiores a dos años en los casos del 80.3 (penas individuales no superiores a dos años), 80.4 (personas enfermas) y 80.5 (personas drogodependientes).

Es preciso tener presente, en este sentido, que la población mayoritaria bajo control del sistema penal y penitenciario viene constituida por personas cuya vulnerabilidad –motivada por factores como el desarraigo, la pobreza, la extranjería, la exclusión social, las drogodependencias, la enfermedad mental, o la falta de una dirección

⁴⁵ Ver Cid, J. (2010). *La política criminal europea en materia de sanciones alternativas a la prisión y la realidad española: una brecha que debe superarse*.

letrada única y de confianza para todos sus asuntos pendientes con la Justicia- hace que la intervención de los poderes públicos en esta materia resulte, en muchos casos, fragmentaria, descoordinada y, en última instancia, disfuncional en términos de reinserción. Por eso es preciso que esa intervención sea capaz de aunar lo cognitivo, lo empático y lo experiencial a la hora de abordar la problemática de la persona en su integridad, con el fin de estar en condiciones de trabajar, desde el primer momento, un itinerario de reinserción socio-laboral que incida realmente sobre los factores que le llevaron a delinquir. Los problemas denunciados responden a causas estructurales, que trascienden en alguna medida de las posibilidades de actuación de los profesionales de la Administración de Justicia. No obstante, un adecuado y potenciado SGPMA, convertido en una agencia de probation, genera sinergias que facilitan y hacen más eficaz la labor que jueces, fiscales, abogados, forenses y equipos psicosociales desarrollan en los juzgados.

Una potenciación del SGPMA podría aumentar el número de penas suspendidas mediante las siguientes acciones clave:

Acciones clave

- 1. Potenciar el actual Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA) para que funcione como una auténtica agencia de probation.**

Este nuevo Servicio debería estar integrado dentro del Servicio de Ejecución Penal con autonomía funcional.

La política de ejecución penal ha de ser una política de responsabilidad compartida entre la Administración penitenciaria, el

resto de las administraciones públicas y el conjunto de entidades. Es necesaria una instancia de coordinación entre los órganos judiciales y los servicios comunitarios (sociales, sanitarios, formativos). Dicha labor de coordinación e integración recaerá en este reforzado SGPMA integrado en el Servicio Navarro de Ejecución Penal que tendría capacidades y funciones semejantes a las que tienen los “servicios de probation” europeos según lo dispuesto en las Reglas Europeas de Probation y en las Reglas Europeas sobre sanciones comunitarias⁴⁶. Por ello, sus tareas incluirían el diagnóstico mediante la emisión de informes previos y el seguimiento de los casos, especialmente de aquellos que requieran una intervención más intensa. Contar con un “servicio de probation” representa una oportunidad para la progresiva implicación de todos los poderes públicos en la promoción de formas de reacción ante el delito que, en vez de contribuir a la desocialización de quien lo comete, faciliten su reinserción social. Sus funciones se concretarían en cuatro ámbitos:

- **Respecto a los órganos judiciales:**

- Informando a los juzgados y tribunales sobre la situación personal, familiar, social, laboral y sanitaria de la persona sentenciada, tanto de cara a las decisiones que quepa adoptar sobre su situación a la espera de juicio, como por lo que se refiere a la ejecución de penas y medidas de seguridad.
- Presentando propuestas de aplicación de penas no privativas de libertad en el marco de la legislación penal,

⁴⁶ CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules; Recommendation (92) 16, European rules on community sanctions and measures; Rec(2000)22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures.

recogiendo la globalidad de la situación penal y penitenciaria de cada persona.

- Elaborando informes sociales en la fase de instrucción, de cara a la adopción de decisiones en torno a decretar o mantener la prisión preventiva, así como en seguimiento del cumplimiento de las exigencias impuestas por el órgano judicial competente en las suspensiones y medidas de seguridad.
- Localizando causas y procedimientos que afectan a una persona dentro y fuera de Navarra, así como apoyando en la tramitación de cancelación de antecedentes penales.

- **Respecto a las personas encausadas:**

- Entrevistándose con ellas en calabozos, en prisión o en los despachos del propio Servicio, con el fin de elaborar los planes personales de inserción sociolaboral adecuados a la problemática que, en su caso, contextualice los hechos que han provocado la intervención penal.
- Coordinándose con las entidades de la sociedad civil que, en su caso, lleven a cabo el acompañamiento de la persona en su proceso de reinserción. Especial relevancia cobra en este sentido la labor de apoyo e información a las familias para el acompañamiento de la persona en proceso.

- **Respecto a los y las profesionales de la Abogacía:**

- Coordinando todas estas actuaciones con los abogados y abogadas responsables de las causas sobre las que se está trabajando, de manera que su ejecución no se vea

afectada por el número y dispersión de los asuntos que suelen tener pendientes las personas detenidas, que dificulta abordar cada caso desde la perspectiva integral necesaria para intervenir eficazmente de cara a su reinserción.

- **Respecto a los recursos sociosanitarios:**
 - Contando con la autorización expresa de la persona interesada, coordinación permanente con los programas de tratamiento y servicios con los que aquella esté en relación.
 - Facilitando la intermediación entre los espacios sociosanitario y judicial.

Para esto habría que reforzar el SGPMA integrándolo dentro del Servicio Navarro de Ejecución Penal y garantizando su autonomía funcional, introduciendo asimismo nuevos perfiles profesionales en la ejecución penal (educación social, criminología) y posibilitando la emisión de informes psicosociales previos. Dada la importancia de esta última función se desarrollará en una acción clave específica.

2. Promover, mediante la emisión de informes psicosociales previos, que los órganos judiciales impongan más medidas no privativas de libertad adecuadas a las circunstancias de las personas.

Para potenciar las medidas alternativas hay que facilitar a los operadores jurídicos datos que les aseguren que dichas medidas son adecuadas y seguras para la sociedad. La existencia de informes psicosociales previos permitiría aumentar las penas alternativas. Jueces, abogados y fiscales deben contar con más datos para individualizar la pena por lo que hace falta un recurso público que valore la problemática social y sanitaria de las personas juzgadas. Se ha de promover que los juzgados impongan sentencias comunitarias adecuadas. Por tanto, se ha de dotar al Servicio Navarro de Ejecución Penal de los suficientes medios para responder a los órganos judiciales, la Fiscalía y los/as abogados/as de

las partes del proceso que podrán pedir estos informes previos a la sentencia. En la medida en que existan más medios y cobertura institucional para que la información que reciben sea actualizada, multidisciplinar y completa, más fácil será que los jueces y juezas, al señalar las consecuencias del delito cometido por una persona, tengan en cuenta de forma integral la problemática que ésta pueda presentar, lo que necesariamente ha de redundar en una mayor eficacia rehabilitadora de las penas o medidas que se le impongan. A este respecto, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- Si no hay un organismo al que pedir informes al respecto, y a falta de otros datos, la única referencia de la que dispondrán los juzgados serán los antecedentes o, en el mejor de los casos, una información fragmentaria e incompleta: por un lado, por el tiempo que dichos antecedentes pueden tardar en llegar al correspondiente Registro; por otro, por las disfunciones que aún se producen a la hora de compartir tales datos entre Juzgados de diversos puntos de España.
- El tratamiento unitario de la situación penitenciaria de una persona se ve facilitado por la acumulación de la pluralidad de ejecuciones que pueda tener –y que gran parte de ellas tienen– en una sola y con el control de un solo tribunal ejecutor.
- En materia de medidas de seguridad, se pueden llegar a plantear supuestos de imposibilidad de ejecución, en la medida en que no estar cubiertas las crecientes necesidades de recursos penitenciarios y extrapenitenciarios que ésta requiere, o el Juzgado no disponga de información actualizada al respecto.

Habría que mantener los informes que se están realizando por el Instituto de Medicina Legal para la imposición de suspensiones condicionales con

programas socio-sanitarios, libertades vigiladas con programas y medidas de seguridad privativas de libertad. Este tipo de informes deben mantenerse tal y como están, pero habría que distinguirlos de los informes psicosociales. Estos informes son de naturaleza y finalidades diferentes como resalta el artículo de la criminóloga Elena Larrauri:

“este informe aporta datos sobre la persona, su entorno social y su actitud frente al delito, antes de que el juez imponga una pena y permite recomendar el tipo de pena, los plazos y los deberes específicos que el condenado debe cumplir. Esta información puede ayudar a que los jueces asuman que las penas alternativas a la prisión no son sólo para las personas que delinquen por primera vez”⁴⁷.

Por ello, podrían pedirse en cualquier procedimiento. Serían especialmente útiles antes de imponer trabajos en beneficio de la comunidad como pena principal, como responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa o como obligación de una suspensión condicional extraordinaria, ya que las circunstancias personales en algunos casos impiden su ejecución. La realización de estos informes podría ser complicada en los juicios rápidos. Se propone que para este fin el Servicio tenga parte de sus instalaciones en el propio edificio judicial, instalada junto al resto de servicios de cooperación con la justicia, para dar respuesta inmediata a cada juzgado.

En cuanto las suspensiones de condena, se ha de tender a que se impongan con programas ajustados al perfil. Cuando las personas tengan antecedentes penales el informe psicosocial es imprescindible para que se pueda evaluar si estos no impiden la concesión de la

⁴⁷ Larrauri, E. (2012). La necesidad de un informe social para la decisión y ejecución de las penas comunitarias. *Boletín criminológico*, 18(139), 1-5.

suspensión. Además, los informes permiten ajustar la pena no privativa de libertad a las circunstancias de la persona, detectando si tiene problemas de salud mental que ya están siendo tratados o que necesitan derivarse a los recursos oportunos. En este sentido, es muy necesario evaluar y detectar la posible existencia de un trastorno mental grave (TMG) mediante la recopilación de toda la información sanitaria y social. De esta manera, las personas que padecen TMG deberían derivarse al circuito sanitario que precise según la sintomatología o el grado de descompensación, con las garantías y las pautas médicas que se consideren.

3. Generar mayores recursos y programas de intervención ajustados a los perfiles y con perspectiva de género.

Las medidas en medio abierto deben abordar las causas del delito, para lo cual se necesitan muchos recursos y programas de intervención. En la actualidad el SGPMA gestiona una gran variedad de talleres y programas (tratamiento, terapéuticos, formativos, sociales...), ya sea por medios propios o mediante externalización. Para alcanzar a todos los perfiles y permitir la rápida ejecución de las medidas había que generar nuevos talleres y programas y reforzar los ya existentes.

En ese sentido:

Los programas de tratamiento socio-sanitarios para personas drogodependientes, con problemas de salud mental y personas con discapacidad intelectual se están realizando con normalidad desde el año 1998, a través de la Red de Salud Mental (recursos públicos y privados concertados) y la de Servicios Sociales en menor medida. Los procedimientos de valoración, derivación y seguimiento están claros y se aplican correctamente. La coordinación entre el SGPMA y los recursos

específicos es adecuada pero dotándola de más medios podría mejorarse el acompañamiento en determinados casos. Se podría poner el marcha el Programa Puente Extendido para personas con trastorno mental grave, que ofreciera mayor acompañamiento y contara con la participación de la sociedad civil.

Los programas para agresores por violencia de género, violencia doméstica y agresores sexuales (PRIA-MA, Encuentro, PCAS y Fuera de la RED), también se están ejecutando con normalidad desde hace 15 años. Podría incrementarse el personal propio de psicología para ejecutar estos programas. Cabría evaluar periódicamente la efectividad de los programas y aplicarles de forma clara perspectiva de género. Se podrían diversificar los programas para distintos grados de necesidad de intervención en violencia de género.

Los delitos por violencia de género representan el 34% de las penas no privativas de libertad, pero de éstos solo el 46% tienen la obligación de realizar programas, al 54% se les condena a trabajos en beneficio de la comunidad y no realizan los programas. La existencia de un servicio especializado de *probation* que ofreciera un mejor acompañamiento y selección de las tareas podría dotar de mayor significado a la pena.

Los talleres y programas de seguridad vial (TASEVAL Y PROSEVAL) para el cumplimiento penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de obligaciones impuestas en suspensiones condicionales por delitos contra la seguridad vial, se realizan en el SGPMA con la colaboración de las unidades de educación vial de Tráfico, Policía Foral, Guardia Civil y Policía Municipal de Pamplona. Habría que seguir explorando colaboraciones interinstitucionales como esta. En estos programas, a través del Servicio Navarro de Ejecución Penal, se podría gestionar la participación de la unidad responsable de seguridad vial del Departamento de Interior del Gobierno de Navarra.

Los talleres y programas de justicia restaurativa (Diálogos Restaurativos) se están ejecutando por primera vez en Navarra en el año 2020. La realización de estos programas debería de mantenerse de forma estable siendo impulsados y coordinados por Servicio Navarro de Ejecución Penal.

Otros programas sociales como PROBECO (intervención en sensibilización y reducción en habilidades sociales) y el taller CONVIVIR apenas se realizan debido a la falta de personal. Sería necesaria la colaboración de una entidad social o más personal en el SGPMA.

En cuanto a los programas de incorporación socio-laboral: así como la coordinación con los recursos sanitarios específicos tiene un procedimiento muy claro y sistemático, no existe un protocolo de coordinación con los servicios sociales y con los equipos de incorporación socio-laboral (EISOL). Habría que mejorar esta coordinación y también se podría incorporar la intervención de entidades sociales y empresas públicas del Gobierno de Navarra.

Finalmente, todos los programas y talleres deberían contar con perspectiva de género y deberían crearse programas exclusivos para mujeres donde se trabajen cuestiones de género, violencia, sororidad y la relación del género con la conducta delictiva.

4. Ampliar el catálogo de plazas de TBC de Navarra, mediante la creación de nuevas plazas en recursos dependientes del Gobierno de Navarra y en los ayuntamientos y concejos que se consideren necesarias.

Otra de las acciones necesarias es ofrecer más plazas de trabajos en beneficio a la comunidad (TBC) adaptadas a los perfiles y lugares de residencia de todas las personas.

Hay insuficiencia de plazas de TBC, sobre todo debido a la escasa o nula participación de varios ayuntamientos. En ocasiones, algunos ayuntamientos no aceptan a determinadas personas por lo que habría que mejorar el acompañamiento, por ejemplo, mediante la contratación de personal de Educación Social en el Servicio y con mayor diagnóstico de los perfiles, para favorecer que los consistorios asumieran a estas personas.

En algunas localidades la colaboración de los servicios sociales es muy escasa, parece que no sea su competencia la incorporación social de personas mediante medidas comunitarias. A su vez, algunos alcaldes no admiten penados a TBC, mediatizados por su propia ideología, ya sea por no creer en la reinserción social o por no querer colaborar con un Servicio de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Por ello, es necesario que el futuro Servicio Navarro de Ejecución Penal promueva la creación de nuevas plazas, con un porcentaje de ellas adaptadas a las necesidades de algunos penados (salud mental, discapacidad...), en los servicios y recursos del Gobierno de Navarra (el actual Convenio de mayo de 2010 apenas se aplica) y en las entidades de la Administración Local, exigiendo un mayor compromiso de los servicios sociales. También se debería incentivar a las entidades sociales que tengan plazas de TBC.

- 5. Recuperar la gestión y seguimiento de todas las medidas alternativas comunitarias que se impongan en Navarra: suspensiones condicionales, medidas sustitutivas, trabajos en beneficio de la comunidad y medidas de seguridad privativas y no privativas de libertad (libertad vigilada).**

Hasta el año 2011, el Servicio Social Penitenciario de Navarra (actual Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas) gestionó y realizó el seguimiento de todas las medidas alternativas que se imponían en la Comunidad Foral. Así como ejemplo, junto al resto de medidas, en los años 2008, 2009 y 2010 gestionó 124, 148 y 151 expedientes de medidas de seguridad. Tras el Real Decreto 840/2011 este sistema no se aplica a todas las medidas penales alternativas, quedando fuera las medidas de seguridad, tanto las privativas de libertad que controla el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria como las no privativas de libertad (libertad vigilada). A su vez, desde el año 2009 y, a pesar de que en la reforma del Código Penal del año 2015 la libertad condicional se regula como una suspensión del resto de la pena de prisión que encomienda a los SGPMA, estos servicios no están realizando el control y seguimiento de esta medida. Esta situación en Navarra, sobre todo en cuanto a las medidas de seguridad, está originando disfunciones en la gestión (cumplimientos simultáneos de medidas y no sucesivos) y en la coordinación de estas medidas entre los órganos judiciales y los recursos sanitarios.

Por ello es imprescindible que el Servicio Navarro de Ejecución Penal gestione y realice seguimiento de todas las medidas que se impongan en Navarra. Esto se puede lograr por dos vías: a través de la transferencia de las competencias penitenciarias o la parcial de los servicios sociales penitenciarios. En tanto se llegue a dicha transferencia, mediante un Convenio entre el Gobierno de Navarra y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en el que, entre otras cosas, se acuerde la gestión de las medidas de seguridad por el Servicio Navarro de Ejecución Penal, siempre manteniendo el personal y la estructura del SGPMA de forma que no se dupliquen los servicios ni se pierda la experiencia en la gestión. Manteniendo la voluntad de la transferencia completa, se podría asumir una transferencia de la gestión de las penas y medidas alternativas,

incluyendo las medidas de seguridad, mediante un convenio transitorio similar al suscrito el 14 de junio de 1989 (*Acuerdo temporal y provisional de Colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra*). Este nuevo Convenio debería actualizar y ampliar las actuaciones del Gobierno Foral en el ámbito penitenciario, tanto en lo referido a penas y medidas no privativas de libertad, como en lo que respecta a la inclusión sociolaboral y el resto de prestaciones sociosanitarias.

Línea Estratégica 3

Potenciar el cumplimiento en medio abierto

Objetivo Estratégico 1. Incrementar las clasificaciones iniciales y progresiones a tercer grado.

Objetivo Estratégico 2. Fortalecer una Red de Reinserción comunitaria.

Justificación

De nuevo el principio de intervención mínima es el que ofrece la fundamentación principal de esta Línea Estratégica. Dado que la privación de libertad es la restricción de un derecho fundamental (artículo 17 CE) cuando se imponga una pena privativa de libertad debe cumplirse en el régimen menos restrictivo posible. Es decir, del mismo modo que la prisión debe usarse como último recurso, el llamado régimen ordinario debería usarse también solo cuando no fuera posible el cumplimiento en régimen abierto. Una lectura conjunta de los artículos 17 y 25.2 permite establecer una presunción a favor del régimen penitenciario de semilibertad, pues es el que más respeta el derecho a la libertad y el más orientado a la reinserción.

La legislación penitenciaria establece en el artículo 72.3 LOGP el llamado principio de individualización científica de modo que “siempre que de la observación y clasificación de un penado, resulte estar en condiciones para ello, podrá ser situado inicialmente en un grado superior, salvo el de libertad condicional, sin pasar necesariamente por

los grados que le preceden.” Además, la Instrucción 9/2007 de la Secretaría General de IPP, sobre clasificación y destino de las personas penadas establece que: “El tercer grado no es un beneficio penitenciario. Es una modalidad ordinaria de cumplimiento de condena, a la que deben ir destinados, bien inicialmente o cuando su evolución así lo permita, todos aquellos internos que presenten una capacidad de inserción social positiva”.

A nivel internacional, las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad*, las llamadas Reglas de Tokio disponen que:

“Se considerarán cuanto antes las posibilidades de poner en libertad al recluso de un establecimiento y asignarlo a un programa no privativo de la libertad.” (Artículo 9.4)

En cuanto al Consejo de Europa, se considera que ha establecido una orientación general hacia un derecho penal mínimo y una mínima restricción de derechos en Recomendaciones como la (2014)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la vigilancia electrónica; la Recomendación (2000)22 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a mejorar la aplicación de las normas europeas sobre las sanciones y las medidas aplicadas en la comunidad; Recomendación (92) 17, sobre coherencia en las sentencias; Recomendación (2003)22 sobre libertad condicional; o la Recomendación (99)22 sobre hacinamiento penitenciario.

Por su parte, los estudios criminológicos aprecian una mejor reinserción y menor probabilidad de reincidencia de aquellas personas que alcanzan la libertad tras haber cumplido su pena, o la parte final de la misma, en semilibertad y libertad condicional. Según el tipo de excarcelación, se ha comprobado que las personas que acaban su

condena en tercer grado o libertad condicional tienen una reincidencia de alrededor del 18% y 11% respectivamente, mientras que las que no acceden a este régimen reinciden un 34% (salida desde segundo grado) y 44% (salida desde primer grado)⁴⁸.

Un incremento de personas en tercer grado (o en segundo grado 100.2 para perfiles que necesiten mayores apoyos en un primer momento) supondría una mejora de los índices de reinserción en Navarra. Para ello, evidentemente, deberían incrementarse las clasificaciones iniciales y las progresiones a tercer grado y, al mismo tiempo, deberían incrementarse los recursos del Centro de Inserción Social (CIS) y de la Red Comunitaria de Reinserción, de forma que las personas que accedan a este régimen de semilibertad pudieran acceder a los apoyos necesarios para su mejor inserción.

Por todo ello, los Objetivos Estratégicos que se proponen son:

⁴⁸ Capdevilla, Manel et al. Tasa de reincidencia penitenciaria en Cataluña. (2014). http://ceife.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2015/taxa_reincidencia_2014/tasa_reincidencia_2014_informe_ejecutivo.pdf

Objetivo Estratégico 1. Incrementar las clasificaciones iniciales y progresiones a tercer grado.

Se ha de llegar a más de la mitad de población penitenciaria en tercer grado y libertad condicional. Según los últimos datos disponibles habría que partir de una población aproximada de 565 personas sometidas a pena de prisión.

Segundo Grado	263
Tercer Grado	44
Personas con arraigo en Navarra que cumplen fuera	184
Libertad condicional	74
Total	565

El Objetivo que se propone es llegar a una distribución en la que unas 250 personas cumplieran su pena de prisión en el CIS y en libertad condicional. Ello es perfectamente asumible dado que, a la capacidad del CIS, que cuenta con 100 plazas, habría que sumarse la capacidad de seguimiento en régimen telemático, así como el cumplimiento en unidades extrapenitenciarias como comunidades terapéuticas (artículo 182). La pandemia del Covid-19 ha conllevado un aumento de las personas en tercer grado que no acudían a pernoctar en el CIS, sin que haya habido incidencias por lo que se ha demostrado que es posible y eficaz aumentar las clasificaciones en 86.4 y 83. Las libertades condicionales probablemente sigan su tendencia descendente (hubo más del doble en 2018 que en 2019) pero ello es debido a que la última reforma del Código Penal las hizo más perjudiciales para las personas presas que la permanencia en tercer grado. Se debería volver a la

regulación anterior, pero esta cuestión queda fuera del alcance de las competencias de gestión penitenciaria, por lo que no se puede abordar aquí.

Para aumentar las clasificaciones iniciales en tercer grado, que deberían tener acceso directo al CIS, así como para fomentar las progresiones a tercer grado, son necesarias las siguientes acciones clave:

Acciones clave

1. Atribución de la competencia de realizar las clasificaciones iniciales de penas menores de 5 años a la Junta de Tratamiento del CIS dependiente del Servicio Navarro de Ejecución Penal. Una vez transferidas las competencias penitenciarias el centro directivo con competencias por la clasificación sería establecido por el Gobierno de Navarra, que podría establecer esta preferencia por realizar clasificaciones directamente desde el CIS cuando no existiera peligrosidad o riesgo de fuga. Esta propuesta está en línea con el Protocolo del Consejo de la Abogacía Española (que se desarrolla en el siguiente punto) y con la Instrucción 9/2007, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que valora la posibilidad de conceder el tercer grado inicial a penados/as hasta cinco años de prisión.
2. Asunción del Protocolo para el ingreso directo en el CIS elaborado por el Consejo de la Abogacía Española⁴⁹. Este protocolo señala “la posibilidad que se abre a través de la presente propuesta es que el penado o penada, en el que puedan concurrir circunstancias favorables que aconsejen su clasificación en tercer

⁴⁹ Hay que señalar que este protocolo ha sido asumido en su mayor parte por la Instrucción 6/2020 sobre el ingreso directo en medio abierto.

grado, ingrese directamente en el Centro de Inserción Social (CIS) o Sección Abierta correspondiente, sin pasar por prisión. Por tanto, con el sistema propuesto, la persona penada quedaría incluida en un régimen de vida más acorde a sus circunstancias, omitiéndose todo contacto con el ordinario, propio del segundo grado, y evitándose, con ello, los riesgos que conlleva toda medida de internamiento en Centro Penitenciario.”

3. Asunción del principio de presunción de la progresión por el cual la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario deberá mostrar qué carencias imposibilitan la progresión, es decir, señalar expresamente qué factores objetivos hay que trabajar para proceder a la progresión.
4. Aumento de programas específicos de tratamiento en 100.2. Este artículo dispone expresamente que “el Equipo Técnico podrá proponer a la Junta de Tratamiento que, respecto de cada penado, se adopte un modelo de ejecución en el que puedan combinarse aspectos característicos de cada uno de los mencionados grados, siempre y cuando dicha medida se fundamente en un programa específico de tratamiento que de otra forma no pueda ser ejecutado. Esta medida excepcional necesitará de la ulterior aprobación del Juez de Vigilancia correspondiente, sin perjuicio de su inmediata ejecutividad”. Es muy común su uso en muchos Centros Penitenciarios para permitir que personas accedan a un régimen de semilibertad algo más restringido en un CIS con la finalidad de desarrollar programas de tratamiento específicos. Sin embargo, apenas se utiliza en la prisión de Pamplona por lo que sería una acción clave el aumentar este régimen de flexibilidad. El desarrollo de más programas de tratamiento específicos que se lleven a cabo en el exterior en coordinación con las redes públicas y comunitarias, a semejanza

- de lo que ocurre en el espacio de penas no privativas de libertad, permitiría acceder a más personas a regímenes de semilibertad.
5. Establecer una RPT propia para el Centro de Inserción Social, dotándolo de los recursos humanos necesarios. Como ha sido reflejado en el apartado referido al Análisis de la situación, el CIS de Pamplona prácticamente no tiene recursos humanos, funcionando apenas como una Sección Abierta de una prisión. Esto impide la realización de programas específicos para personas en aplicación de los artículos 100.2 o 82.1 ni de realizar seguimientos a personas en 83 y 86.4. Por tanto, una acción clave imprescindible y urgente es crear un CIS completo como tal, elaborando y cubriendo una RPT propia.
 6. Implementar un programa de incorporación socio-laboral (formación, búsqueda de empleo, empleo...), con un procedimiento de coordinación y derivación a los equipos de incorporación socio-laboral (EISOL) de los servicios sociales y a entidades sociales que realicen este tipo de programas.

Objetivo Estratégico 2. Fortalecer una Red de Reinserción comunitaria.

El Servicio Navarro de Ejecución Penal debe ser la base de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las penas en la comunidad, pero es necesario recordar que la reinserción debe hacerse con el apoyo de toda la sociedad. Por ello, es primordial el fortalecimiento de una Red de Reinserción comunitaria, formada por las entidades sociales y administraciones que colaboren en las labores de inclusión social con personas reclusas y ex-reclusas.

Este Objetivo Estratégico se concreta en las siguientes acciones clave:

Acciones clave

1. Realizar un mapeo de recursos para la reinserción. Este mapeo debería recoger no solo entidades específicamente penitenciarias sino también entidades vecinales, deportivas, religiosas o culturales, que habrían de colaborar en la reinserción desde una perspectiva comunitaria.
2. Ampliar las plazas en comunidades terapéuticas y pisos de reinserción y otros dotándolos de financiación estable y analizando la necesidad de crear nuevos recursos residenciales.
3. Establecer protocolos claros de coordinación con los recursos generales de la comunidad: salud mental, adicciones, educación... Estos recursos han de contemplar entre sus usuarios/as a la población penitenciaria. Se debe incluir a las personas presas en las carteras de servicios de los programas de generales ofrecidos a la comunidad.
4. Garantizar la coordinación interinstitucional entre distintos Departamentos del Gobierno Foral, así como entre distintas administraciones como los ayuntamientos.
5. Estudiar la creación de Unidades Dependientes (modalidad de cumplimiento en régimen abierto), gestionadas por entidades sociales, para perfiles determinados (familias con hijos/as). La maternidad y paternidad de las personas presas debe ser abordada desde una perspectiva de género que no entienda que el cuidado de las criaturas es responsabilidad exclusiva de las mujeres. Al mismo tiempo, nadie debe ser privado de sus hijos/a por su entrada en prisión. Por ello sería conveniente estudiar la posibilidad de establecer una Unidad de Dependiente para

familias en Pamplona, contando con el análisis del número de casos existentes y las propuestas de la sociedad civil.

6. Estudiar la creación de Unidades Dependientes descentralizadas para personas que residen lejos de Pamplona. Dado que la reinserción debe realizarse en el lugar donde se tiene arraigo, podría plantearse la creación de Unidades Dependientes en Tudela o en otras zonas alejadas de la capital navarra.
7. Implantar medidas restaurativas comunitarias, como los círculos restaurativos y los círculos de apoyo y responsabilidad, con la idea de fomentar la reparación del daño causado a la comunidad, no necesariamente trabajando con la víctima, y de promover la responsabilidad de la sociedad en analizar y transformar las causas sociales de los delitos.
8. Fomentar el conocimiento de esta política a la sociedad, para hacerla parte implicada de ella. Se deben lanzar mensajes claros, sustentados en la evidencia, de que la reinserción y la cohesión social son las mejores maneras para vivir con seguridad

Línea Estratégica 4

Fomentar la reinserción durante toda la ejecución penal

Objetivo Estratégico 1. Aumentar los recursos destinados al tratamiento penitenciario, especialmente los educativos y laborales, promoviendo itinerarios personalizados de inclusión.

Objetivo Estratégico 2. Favorecer las relaciones con el exterior.

Justificación

El artículo 25.2 establece la orientación de las penas privativas a la reinserción y, a su vez, la LOGP señala que el tratamiento penitenciario es la herramienta que sirve para lograr esta reinserción:

“El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados.” (Artículo 59.1).

La reinserción, que ha sido objeto de diversos debates doctrinales, tiene, no obstante, una definición legal clara en el apartado 2 del artículo 59:

“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.”

Es decir, que no es más (ni menos) que el conjunto de actividades dirigidas a evitar la reincidencia (capacidad de respetar la Ley penal) fomentando la inclusión social (subvenir a sus necesidades). Si bien, el Tribunal Constitucional ha establecido que no existe un derecho subjetivo a la reinserción en términos generales, ello no obsta a que en Navarra dicho derecho exista *de iure* y debiera existir *de facto*, consideración ésta que guía este modelo de ejecución penal. Según lo desarrollado en la Línea Estratégica 1 este modelo de ejecución penal se dirige a garantizar la igualdad en el acceso a sus derechos de todas las personas bajo supervisión penal. Como ya se señaló, la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada, establece con carácter universal para todas las personas que residan en Navarra *“el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad, en todas sus dimensiones, de modo que todas las personas obtengan las posibilidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y que disfruten de un nivel de vida y bienestar considerado adecuado al conjunto de la sociedad navarra”*.

Por tanto, este derecho se encuentra garantizado para las personas presas también y debe cumplirse durante su estancia en prisión. Las especiales carencias que sufren la mayoría de las personas presas suponen que este derecho a la inclusión social debe contar con una atención especial por parte de todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, bajo la coordinación y responsabilidad del Servicio de Ejecución Penal cuyo modelo se desarrolla en este estudio. Las medidas recogidas en este apartado han de completarse con las ya expuestas en la Línea Estratégica 1 en el sentido de garantizar los derechos de todas

las personas presas, incluyendo el derecho al empadronamiento, a los itinerarios de inclusión, etc...

Habiéndose establecido en las anteriores Líneas Estratégicas la primacía de las respuestas comunitarias, no privativas de libertad y del medio abierto en virtud de principio de intervención mínima, en esta última Línea Estratégica se desarrollan los Objetivos Estratégicos y Acciones clave que habrán de desarrollarse en el interior del Centro Penitenciario. Estos Objetivos giran en torno a un reforzamiento del tratamiento penitenciario, que en Navarra ha de ser la plasmación penitenciaria del derecho a la inclusión social.

Pese a que la apuesta de la LOGP por el tratamiento penitenciario es clara, muchos estudios señalan que la realidad de las cárceles españolas es diferente y no se cumple la primacía del tratamiento sobre el régimen⁵⁰. La realidad del Centro Penitenciario de Pamplona también se aleja de este mandato legal y los recursos personales destinados al tratamiento no cumplen ni siquiera los mínimos dispuestos en la propia Relación de Puestos de Trabajo existente, ni mucho menos son equiparables a los que se ofrecen a la ciudadanía en el exterior. Los programas de tratamiento son una herramienta de equidad y, además, son una herramienta para aumentar la seguridad comunitaria, tal y como se confirma en estudios empíricos que demuestran cómo la reincidencia disminuye cuando hay tratamiento. Es por tanto ineludible aumentar los recursos para el tratamiento penitenciario y favorecer las relaciones con el exterior, como base de un modelo de ejecución penal basado en el derecho a la inclusión social.

⁵⁰ *Algunos datos sobre la realidad del tratamiento en las prisiones españolas.* Salvador Cutiño Raya

Objetivo Estratégico 1. Aumentar los recursos destinados al tratamiento penitenciario, especialmente los educativos y laborales, promoviendo itinerarios personalizados de inclusión.

De acuerdo con el principio de ciudadanía plena y con la Línea Estratégica de garantizar la igualdad de derechos, la actividad penitenciaria debe girar en torno al tratamiento en equidad con el resto de la ciudadanía y, por tanto, este no ha de entenderse como la imposición de un modo de vida determinado sino como *“el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad”* (Ley Foral 15/2016). Este derecho se debe ofrecer a todas las personas con residencia o con arraigo en Navarra, por lo que debe tenderse a que todas las personas que residían o tenían arraigo en Navarra en el momento de la condena sean trasladadas a esta Comunidad Foral ya que será en ella donde habrán de reinsertarse. Con carácter general, se ofrecerán a las personas presas los mismos itinerarios personalizados de inclusión que al resto de la ciudadanía y solo en determinados supuestos de especial necesidad o peligrosidad será necesario diseñar intervenciones o programas específicos.

Por tanto, las acciones clave que se proponen son las siguientes:

Acciones clave

1. **Asunción por parte del Servicio de Ejecución Penal de la obligación de solicitar el traslado de todas las personas presas navarras o con arraigo en Navarra, que así lo deseen, a la cárcel de Pamplona.**

Esto supondrá la localización de todas las personas presas navarras y con arraigo en Navarra y solicitar su traslado a Navarra siempre que la persona presa muestre su conformidad, así como establecer mecanismos y cauces formales y eficaces al alcance de las personas presas para poder solicitar su traslado a la cárcel de Pamplona. Este futuro Servicio de Ejecución Penal ha de fiscalizar y garantizar la materialización de todos estos traslados.

La legislación penitenciaria (artículo 12.1 LOGP y 17.1 y 17.3 de las Reglas Penitenciarias Europeas del Consejo de Europa) establece como un derecho de las personas presas el cumplir condena en el lugar de arraigo (mencionando expresamente el derecho a opinar respecto de su lugar de cumplimiento). En contrapartida, la legislación penitenciaria impone a la administración la obligación de hacer efectivo ese derecho. Sin embargo, según los datos disponibles, casi el 50% de las personas presas navarras o con arraigo en Navarra se encuentra cumpliendo condena en cárceles diferentes a la de Pamplona. Cumplir condena lejos del lugar donde la persona presa tiene su apoyo familiar y social genera graves perjuicios. En primer lugar, porque dificulta, reduce e incluso puede llegar a eliminar, el contacto de la persona presa con sus familiares y personas allegadas a través de las comunicaciones orales y vis a vis. En muchos casos la situación familiar, laboral, económica, social y/ o de salud de las familias dificultan o impiden los desplazamientos a los

centros penitenciarios de cumplimiento. Esto provoca que no se lleven a cabo todas las comunicaciones y contactos a las que la persona presa tendría derecho e incluso que las comunicaciones desaparezcan por completo ante la imposibilidad de trasladarse. En segundo lugar, porque el estar cumpliendo condena lejos del lugar de arraigo supone la ausencia de apoyo social en el exterior de cara a la concesión de permisos o progresión en la clasificación penitenciaria. Como es sabido, esta falta de apoyo en el exterior es una de las razones por las que la Administración Penitenciaria deniega los permisos de salida y las progresiones a tercer grado penitenciario. Así pues, el alejamiento del entorno social imposibilita el avance en el tratamiento penitenciario, el contacto paulatino con la vida en el exterior y en consecuencia provoca un mayor tiempo de estancia en prisión.

Si conjugamos de un lado los efectos desocializadores que el cumplimiento de la condena lejos del lugar de arraigo supone y de otro el derecho de las personas presas de cumplir condena en el lugar de arraigo es necesario que el Servicio de Ejecución Penal establezca un plan de actuaciones para hacer efectivos estos traslados (incluyendo el mapeo de las personas navarras cumpliendo condena en el exterior).

2. Establecer una política penitenciaria tendente a la eliminación de las clasificaciones en primer grado.

Si las figuras de aislamiento como sanción o medida cautelar se justifican por circunstancias puntuales y excepcionales y en términos de *ultima ratio*, no se puede aceptar la utilización del aislamiento, aunque se le pretenda dar un contenido tratamental, como un grado de clasificación que puede llevar a que las personas así clasificadas permanezcan aisladas del resto de la población penitenciaria durante

meses e incluso años. Desde el punto de vista de la mejora en la salud integral y de la inclusión social de la persona, que es el fin primordial de cualquier concepto que pueda existir de “tratamiento”, nunca puede ser recomendable aislar a una persona de cualquier interacción social, aunque sea la reducida socialización que permite la cárcel.

Por tanto, aunque no es posible la modificación legal que elimine este grado de clasificación, sí es posible un posicionamiento por parte del Servicio de Ejecución Penal en contra de la aplicación de los primeros grados por entender que es un régimen extremadamente perjudicial para la salud de las personas presas. Por ello, no se han de habilitar de módulos para el cumplimiento de penas en primer grado penitenciario. Asimismo, se ha de favorecer la progresión del primer grado penitenciario a segundo grado a todas aquellas personas presas navarras o con arraigo en Navarra para su traslado a la cárcel de Pamplona en régimen ordinario (segundo grado). La progresión en grado podrá ser hecha en origen o en destino (con clasificación directa en segundo grado).

Se han de establecer protocolos para que lo anterior se haga efectivo, estableciendo mecanismos alternativos menos lesivos para atender a circunstancias complejas facilitando a las juntas de tratamiento la no clasificación en primer grado.

3. Promover itinerarios personalizados de inclusión al igual que en el exterior.

El modelo de tratamiento expuesto se basa en la concepción de que el derecho a la inclusión social establecido en la legislación navarra debe implementarse en plenitud en relación a la población reclusa. La

forma en que este derecho se lleva a cabo en el exterior es mediante itinerarios personalizados de inclusión, según lo dispuesto en el artículo 4 de la citada Ley Foral 15/2016:

“1. Se iniciará a solicitud de la persona interesada, mediante un co-diagnóstico social objetivo de su situación personal y familiar con intervención de los servicios sociales correspondientes y con la participación activa de la persona interesada; tras lo cual se elaborará una propuesta de acompañamiento social fijando un programa personalizado para su proceso de inclusión social en todas sus dimensiones.

2. El programa personalizado incluirá un convenio de inclusión social en el que se fijen su duración, objetivos, compromisos adquiridos por las personas participantes y resultados previstos. Igualmente, incluirá los servicios y programas que prestarán las Administraciones Públicas de Navarra para acompañar la ejecución del itinerario de inclusión y, en su caso, los prestados por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la intervención social y sociolaboral, que actuarán siempre en coordinación con el servicio social competente. Se incluirá también el sistema de seguimiento y reorientación de las actuaciones acordadas.

3. Las partes intervinientes en el convenio de inclusión serán, por un lado, los Servicios Sociales de Base o, en su caso, los Equipos de Incorporación Sociolaboral a través de sus profesionales y, por otro, la persona solicitante y, si procede, otros integrantes de la unidad familiar.

4. Reglamentariamente se determinará tanto el proceso de co-diagnóstico como el de elaboración, desarrollo y finalización del programa personalizado."

Este modelo de intervención es totalmente compatible con el establecido en la legislación penitenciaria y, de hecho, responde fielmente a la individualización del tratamiento. El llamado Programa Individualizado de Tratamiento (PIT) recogido en el artículo 20 del Reglamento Penitenciario, que ha de seguir lo estipulado en el artículo 59 y siguientes de la Ley Orgánica General Penitenciaria, se basa en un co-diagnóstico y un co-diseño con la persona presa de un conjunto de actividades de acompañamiento y apoyo. En este sentido, las actividades laborales y educativas, junto con los programas específicos de tratamiento (adicciones, violencia de género, etc..), deberían ser potenciados. Para hacer realidad este modelo de tratamiento se debe recuperar la competencia histórica en trabajo social (cuando el Gobierno de Navarra financiaba plazas de trabajo social en la prisión) e implementar una sede de un Servicio Social en el Centro Penitenciario, de forma que los itinerarios individualizados de inclusión estén plenamente integrados en la red pública.

Hay que recalcar que el tratamiento ha de ser rehabilitador y partir del respeto a la persona reclusa y a su voluntad. Para ello es básico tener una propuesta de ejecución flexible y adaptada. Puede que la persona no realice el programa tipo, pero esté preparado para su vuelta a la sociedad. Puede, por ejemplo, que un/a interno/a tenga carencias educativas. Sin embargo, si estas no tienen relación directa con el delito, la Administración habría de respetar su voluntad de ir o no a la escuela.

Objetivo Estratégico 2. Favorecer las relaciones con el exterior.

El segundo Objetivo Estratégico se basa en lo reconocido por el artículo 3.3. del Reglamento Penitenciario:

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

Por tanto, se han de potenciar las relaciones con el exterior, usando los recursos comunitarios y potenciando los permisos, salidas programadas y realización de programas especializados en el exterior.

Acciones clave

1. Fomento de los permisos penitenciarios como instrumento de reinserción.

Los permisos penitenciarios son una de las vías más eficaces para fomentar la reinserción de las personas presas. Por un lado, disminuyen los efectos desocializadores del encarcelamiento, al permitir el mantenimiento de relaciones familiares y sociales genuinas y, por otro, porque suelen considerarse como el primer paso antes de obtener mayores grados de semilibertad. La legislación penitenciaria permite la

concesión de permisos a partir del cumplimiento de la cuarta parte de la condena, sin embargo, en la práctica penitenciaria en muchas ocasiones los permisos no se disfrutan hasta mucho más avanzada la condena. Esto impide que la persona realice un itinerario de reinserción pautado y que vaya adaptándose de forma progresiva a la vida en semilibertad y finalmente en libertad.

El adecuado equilibrio que debe existir entre la reinserción y la seguridad de la colectividad exige que los permisos penitenciarios y el resto de salidas penitenciarias previstas en la legislación se utilicen habiendo garantías de su buen uso. Pero estas garantías deben traducirse en dotar de mayores apoyos y seguimiento a aquellas personas presas que así lo necesiten. Es decir, cuando existan carencias o dificultades que desaconsejen la salida de permiso, es la administración pública la que debe establecer las medidas de apoyo necesarias para superar dichas carencias. En ese sentido, habría que modificar la Tabla de Variables de Riesgo y convertirla en una tabla que recogiera las medidas de apoyo y seguimiento necesarias para hacer realidad el sentido reinsertador de la pena.

Para las primeras salidas podrían utilizarse también permisos de hasta dos días, que no requieren autorización del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y ofrecen la oportunidad de ir otorgando poco a poco mayor tiempo de salidas.

2. Abrir la cárcel a la sociedad.

Este modelo de ejecución penal basado en proporcionar una igualdad en el acceso a los derechos, de forma que las personas presas mantengan verdaderamente su estatus de ciudadanía plena, requiere que la sociedad participe en la gestión de la ejecución penal.

Ya existe una participación muy amplia de entidades externas, tanto en el SGPMA como en el Centro Penitenciario. Se trataría de afianzar y ampliar esta participación. Podrían programarse y aumentarse las salidas programadas culturales, deportivas y educativas. Del mismo modo, podrían instituirse sesiones en el interior del Centro Penitenciario de todo tipo de cursos universitarios, congresos y festivales de música, literatura o gastronomía para que la ciudadanía conociera el interior de la prisión y concibiera la misma como una parte de su sociedad.

Por otro lado, habría que facilitar el acceso de las personas internas a medios de comunicación telemáticos, como ha sucedido durante la emergencia sanitaria motivada por el Covid-19.

3. Implementar modelos restaurativos comunitarios.

La justicia restaurativa que este modelo propone supera la individualización del conflicto entre víctima y victimario y aboga por diseñar intervenciones restaurativas que fomenten la reflexión social sobre las causas de los delitos así como la necesidad de reparar los perjuicios colectivos que las acciones delictivas han podido causar. Por ello, habrán de realizarse procesos restaurativos en prisión con una visión comunitaria, como encuentros restaurativos, círculos restaurativos, acciones de reparación comunitaria, etc...

4. Potenciar la intervención a través de los recursos normalizados de la sociedad mediante el artículo 117 del Reglamento Penitenciario.

Se debe promover una intervención conjunta multidisciplinar e interdepartamental con Sanidad y Servicios Sociales para abordar las dos problemáticas más importantes presentes en la prisión: las

drogodependencias y la salud mental. Esto ya ha quedado desarrollado en la Línea Estratégica 1. Lo ideal es que estas intervenciones se hagan utilizando los medios externos que se ofrecen a toda la ciudadanía.

El artículo 117 del Reglamento Penitenciario dispone que:

“Los internos clasificados en segundo grado de tratamiento que presenten un perfil de baja peligrosidad social y no ofrezcan riesgos de quebrantamiento de condena, podrán acudir regularmente a una institución exterior para la realización de un programa concreto de atención especializada, siempre que éste sea necesario para su tratamiento y reinserción social.”

Es una herramienta perfectamente aplicable al tratamiento de adicciones y de salud mental y debería ser promovida con carácter general.

Con carácter general, son necesarios más programas de acompañamiento social y el trabajo de profesionales de la educación social en prisión para favorecer esa mediación entre la prisión y los recursos externos.

6. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La asunción de las competencias completas en ejecución penal requeriría de la reorganización del Departamento Políticas Migratorias y Justicia, que vería incrementadas sus funciones y su personal. La organización administrativa que se propone es la mínima necesaria para poder realizar las funciones que se asumirían, teniendo en cuenta que la ejecución penal es una actividad administrativa en la que participan diversos Departamentos y Administraciones pero que debe coordinarse desde Justicia. Partiendo de la distribución competencial actual del Gobierno de Navarra, sería la Dirección de Justicia del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia la que ejercería el liderazgo de la ejecución penal. Dentro de la Dirección de Justicia se ha aprobado ya la creación del Servicio Navarro de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa que, una vez asumida la competencia penitenciaria integral, contaría con servicios centrales y periféricos. Los servicios centrales se encargarían de la planificación y toma de decisiones (impulso de políticas, establecimiento de instrucciones y protocolos resoluciones de clasificación), mientras que los servicios periféricos asumirían y ampliarían el personal del SGPMA, el CIS y el Centro Penitenciario.

La función del Servicio Navarro de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa es facilitar una ejecución de penas y medidas de seguridad que responda a los fines de reinserción que constitucionalmente las justifican. Para ello tienen especial importancia las funciones relativas a la coordinación interdepartamental y a garantizar la igualdad de acceso a derechos. Se ha de tener en cuenta la necesidad de coordinación con las políticas sanitarias, educativas y sociales y también con las de justicia

juvenil y las de seguridad ciudadana, entre otras. Asimismo, en aras de mejorar la inserción laboral en este ámbito, se propone estudiar la creación de una entidad pública empresarial que impulsaría iniciativas de inserción laboral para las personas reclusas y ex-reclusas (al igual que la entidad estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo o el Centre d'Iniciatives per a la Reinserció en Cataluña).

Se ha de desarrollar una coordinación con el resto de administraciones competentes en ejecución penal (Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya y Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) para facilitar los traslados a las personas a su lugar de cumplimiento idóneo así como para desarrollar instrumentos de colaboración y aprendizaje mutuo.

El Servicio de Ejecución Penal realizará las funciones que han sido expuestas a lo largo del documento y que podemos dividir en los siguientes ámbitos competenciales:

1) Garantía de derechos:

- a. Garantía de igualdad de derechos. Garantizar la igualdad de acceso de las personas sujetas a supervisión penal a los servicios y prestaciones generales.
- b. Coordinación e impulso de medidas tendentes a la rehabilitación y reinserción social de personas detenidas, presas y excarceladas. Lograr que se produzca de forma fluida la intervención de todos los Departamentos y administraciones que han de implicarse en la reinserción: sanidad, educación, servicios sociales, ayuntamientos... La ejecución penal constituye un sistema de gobernanza compleja en que hay que contar con el poder judicial y la abogacía. En este sentido, en la organización administrativa propuesta es vital la coordinación con el Juzgado y Fiscalía

de Vigilancia Penitenciaria así como con el Servicio de Orientación y Asistencia Jurídico-Penitenciaria del Colegio de Abogados. La coordinación con las políticas de justicia juvenil y de seguridad ciudadana también debe intensificarse.

2) Penas no privativas de libertad:

- a. Elaboración de informes psico sociales pre-sentencia.
- b. Gestión de las penas y medidas no privativas de libertad. Se incorporaría al actual personal del SGPMA que continuaría prestando sus servicios en el edificio del CIS y con interconexión con las bases de datos penitenciarias. Su personal se vería ampliado con nuevos perfiles profesionales (criminología, educación social). Habrían de gestionarse también las medidas de seguridad.

3) Régimen abierto:

- a. Gestión de tercer grado, 100.2 y libertad condicional. Se incorporaría al personal del CIS, que tendrían que dotarse con una RPT propia similar a la de otros CIS, de forma que existiera una Junta de Tratamiento propia, con profesionales de acompañamiento y realización de programas.
- b. Clasificación de penas inferiores a 5 años. La Junta de Tratamiento del CIS realizaría la propuesta de clasificación de penas inferiores a cinco años que serían resueltas por el centro directivo, compuesto por un equipo multidisciplinar directamente adscrito a la Dirección de Justicia.
- c. Coordinación de los itinerarios personalizados de inclusión en medio abierto en colaboración con las redes públicas y comunitarias (Red de Reinserción).

4) **Régimen de internamiento:**

- a. Gestión de penas en segundo grado. Esta Sección asumiría al personal del Centro Penitenciario, que sería aumentado hasta alcanzar unas ratios suficientes para realizar el tratamiento individualizado previsto en la legislación.
- b. Clasificación de las penas superiores a 5 años. La Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario realizaría las propuestas de clasificación de penas superiores a cinco años, que serían resueltas por el equipo multidisciplinar de clasificación adscrito a la Dirección de Justicia.
- c. Coordinación de los itinerarios personalizados de inclusión en internamiento en colaboración con las redes públicas y comunitarias.

5) **Justicia Restaurativa:**

- a. Promoción de la justicia restaurativa comunitaria. Se buscaría promover la participación de la ciudadanía en la resolución de sus propios conflictos.
- b. Fomento y desarrollo de la justicia restaurativa y la resolución alternativa de conflictos en el marco de la Administración de Justicia. Se impulsaría el desarrollo de procesos restaurativos intrajudiciales e intrapenitenciarios, así como pospenitenciarios.

Servicio de Justicia Restaurativa

El Servicio de Justicia Restaurativa superaría cualitativamente la concepción actual de la mediación penal y buscaría que en Navarra se ofrecieran procesos restaurativos integrales basándose en la Recomendación (2018)⁸ del Consejo de Europa. Esta Recomendación establece que la justicia restaurativa puede emplearse en cualquier fase del proceso de justicia penal e incluso, tal y como este modelo propone, que pueden generarse procesos restaurativos fuera del sistema penal. El concepto equilibrado de justicia restaurativa que recoge esta Recomendación supondría que los casos podrían recibirse desde el sistema judicial y penitenciario, desde los servicios de asistencia a víctimas y desde la propia ciudadanía.

Por ello, las funciones de este Servicio serían el impulso de la justicia restaurativa y dotar de medios a la sociedad civil para que pueda realizar estos procesos. Se trataría, por tanto, de:

1. Crear y coordinar una red que ofreciera procesos restaurativos comunitarios. Se trataría de lograr que cualquier persona residente en Navarra tuviera acceso a procesos de mediación y círculos comunitarios alternativos al sistema de justicia. Habría que mapear los servicios existentes a nivel municipal y asociativo y, de acuerdo con este análisis, generar una red de prevención y gestión de conflictos de responsabilidad pública y gestión ciudadana.
2. Coordinar e impulsar la realización de procesos restaurativos (mediaciones, conferencias y círculos) intrajudiciales:
 - En delitos leves, promoviendo acuerdos satisfactorios para las partes que dieran lugar al archivo por aplicación del principio de oportunidad.

- En delitos menos graves y graves, promoviendo acuerdos satisfactorios para las partes que fomentaran alternativas a la prisión.
- 3. Coordinar e impulsar la realización de procesos restaurativos penitenciarios, que fomentaran la reparación de las víctimas, la reinserción de las personas penadas y la participación comunitaria.
- 4. Coordinar e impulsar la realización de procesos de mediación penitenciaria y prevención de conflictos en el interior de prisión.
- 5. Coordinar e impulsar la realización de talleres de diálogos restaurativos para el cumplimiento de penas no privativas de libertad.
- 6. Coordinar e impulsar la realización de procesos restaurativos pospenitenciarios para el acompañamiento hacia la reinserción (círculos de apoyo y responsabilidad).

Este complejo conjunto de tareas estaría centralizado en una Sección del Servicio Navarro de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa facilitando así la coordinación con todas las partes implicadas.

La existencia de un servicio público integral de justicia restaurativa sería un hito a nivel estatal e internacional, pues hasta ahora no se han creado servicios que se hagan cargo de todas las tareas posibles dentro de un sistema restaurativo integral, que incorpore de manera transversal esta filosofía a la ejecución penal.

Finalmente, se propone estudiar la creación de una entidad pública empresarial dependiente de esta Dirección: Cooperativa de Iniciativa Social de Reinserción de personas reclusas y ex-reclusas. Esta entidad pública empresarial fomentaría la inclusión laboral de las

personas reclusas y ex-reclusas. Se centraría en crear y gestionar formas empresariales cooperativas sin ánimo de lucro y de interés social, tal y como recoge la legislación penitenciaria (artículos 27.c y 32 de la LOGP) y la legislación navarra (Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra). El actual centro penitenciario y el CIS cuentan con numerosas instalaciones en desuso donde podrían ponerse en marcha iniciativas económicas diversas.

En cuanto a la política de recursos humanos habría de trabajarse en tres líneas principales:

- **Aumento de las plantillas hasta alcanzar ratios adecuadas.**
 - o A modo de aproximación, en cuanto a la gestión de penas no privativas de libertad, las agencias de probation internacionales recomiendan una ratio de 50 casos por gestor/a en casos de especiales necesidades de intervención y de 200 en casos normales.
 - o En el centro penitenciario, habría que contar con equipos técnicos multidisciplinares completos que atendieran a unas 50 personas internas cada uno.
 - o El personal de vigilancia debería contar con ratios adecuadas para desarrollar también tareas tratamentales y para que pueda implementarse un modelo de seguridad dinámica, basado en la prevención de conflictos.

- **Formación inicial y continua contando con la Universidad Pública de Navarra y el Instituto Navarro de Administración Pública.** Como ha quedado dicho anteriormente, la

formación en igualdad de género, salud mental y gestión de conflictos es prioritaria.

- **Mejorar las condiciones laborales**, permitiendo mayores posibilidades de desarrollo profesional, mayor satisfacción en el desempeño de las tareas y mayor reconocimiento social.

7. CONCLUSIONES PRINCIPALES

Este documento se ha nutrido de las aportaciones de un grupo de personas expertas con amplia experiencia y conocimiento de diversos aspectos del mundo penitenciario. Partiendo de un análisis de la situación actual y de la normativa internacional, estatal y foral se han establecido las líneas estratégicas de un modelo de ejecución penal en Navarra. Este modelo de ejecución penal se basa en la idea de que el contenido constitucional de las penas es la reinserción. Por tanto, hacer cumplir las penas según lo dispuesto en la Constitución es hacer políticas de reinserción y hacer políticas de reinserción es hacer políticas sociales.

Del mismo modo que las políticas de sanidad, educación y servicios sociales hace décadas que se transfirieron a las comunidades autónomas que así lo dispusieron en sus Estatutos, las políticas de ejecución penal han de transferirse a la Comunidad Foral de Navarra ya que así lo dispone el artículo 58.1.a de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

Esta integración de las competencias de ejecución penal en el conjunto de las políticas forales podrá mejorar la inclusión social de las personas penadas, reduciendo la reincidencia y facilitando la construcción de una sociedad más cohesionada y segura. Por ello, se debe avanzar hacia esa transferencia completa de las competencias.

No obstante, hay que recalcar, tal y como ha quedado señalado en repetidas ocasiones a lo largo de este estudio, que la Comunidad Foral de Navarra ya tiene posibilidades competenciales para desarrollar

gran parte de este modelo propio de ejecución penal. Sobre la base de la obligación de promover la igualdad real de todas las personas residentes en Navarra y sobre la base de las competencias históricas en materia penitenciaria es posible realizar actuaciones que mejoren las condiciones de vida de las personas presas y que tiendan a una mayor seguridad ciudadana.

A este respecto, a modo de compendio final, se ofrecen a continuación una serie de medidas que podrían implementarse inmediatamente en base a las competencias existentes e históricas. No se trata de un listado cerrado, sino de una selección de medidas que resultan necesarias para avanzar hacia este modelo centrado en la reinserción.

Medidas para un modelo de ejecución penal orientado a la reinserción

1. Crear en el Departamento de Políticas Migratorias y Justicia el Servicio Navarro de Ejecución Penal y Justicia Restaurativa como unidad administrativa que coordine e impulse todas las medidas tendentes a la rehabilitación y reinserción social de personas detenidas, presas y excarceladas. (Esta medida ya se ha implementado y se requiere su efectivo desarrollo).
2. Revisión del Convenio de 1989 y la realización de un nuevo Convenio adaptado a las nuevas circunstancias, que regule las actuaciones del Gobierno Foral en el ámbito de la Ejecución Penal, mientras no se produzca la transferencia integral.
3. Promover, mediante la emisión de informes psicosociales previos, que los órganos judiciales impongan más medidas no privativas de libertad adecuadas a las circunstancias de las personas.

4. Garantizar la igualdad de acceso de las personas sujetas a supervisión penal a sus derechos, servicios y prestaciones en sanidad, educación, servicios sociales y cualquier ámbito de la vida pública. En este sentido la mayoría de las acciones recogidas en el Objetivo Estratégico 1 de la Línea Estratégica 1 podrían llevarse a cabo ya. Entre otras, destacamos:
 - a. Garantizar la igualdad en la atención social en el centro penitenciario.
 - b. Establecer un centro de Atención Primaria y una Unidad de Salud Mental en el centro penitenciario. Mejora de la coordinación para la utilización de los servicios médicos especializados de la red externa respetando el derecho a la intimidad de las personas internas. Derivación a la especialidad requerida en tiempo y prioridad, como el resto de población.
 - c. Establecer protocolos claros de coordinación con los recursos generales de la comunidad: salud mental, adicciones, educación... Estos recursos han de contemplar entre sus usuarios/as a la población penitenciaria. Se debe incluir a las personas presas en las carteras de servicios de los programas de generales ofrecidos a la comunidad. Se ha de garantizar la coordinación interinstitucional entre distintos Departamentos del Gobierno Foral, así como entre distintas administraciones como los ayuntamientos.
 - d. Ampliar la oferta formativa dando la posibilidad de cursar Bachillerato, Ciclos formativos medios y superiores.
 - e. Garantizar el empadronamiento de todas las personas internas. La idea es que el acceso a los derechos sociales no se pierda o dificulte por la entrada en prisión.

- f. Promover itinerarios personalizados de inclusión al igual que en el exterior.
 - g. Elaborar un Plan de incorporación transversal del principio de igualdad en el Servicio Navarro de Ejecución penal.
 - h. Planificar y realizar talleres socioeducativos con perspectiva feminista donde se trabajen cuestiones de género, violencia, sororidad y la relación del género con la conducta delictiva.
5. Realizar un mapeo de todas las personas navarras que cumplen condena fuera de la comunidad foral y solicitar el traslado de quienes así lo demanden.
 6. Impulsar la justicia restaurativa comunitaria y la justicia restaurativa en todas las fases del proceso judicial.
 7. Ampliar las plazas en comunidades terapéuticas y pisos de reinserción y otros recursos dotándolos de financiación estable y analizando la necesidad de crear nuevos recursos residenciales.
 8. Implementar un programa de incorporación socio-laboral (formación, búsqueda de empleo, empleo,..), con un procedimiento de coordinación y derivación a los equipos de incorporación socio-laboral (EISOL) de los servicios sociales y a entidades sociales que realicen este tipo de programas.
 9. Realizar un mapeo de recursos para la reinserción, estableciendo las bases para una Red de Reinserción completa y estable.
 10. Aplicar medidas de coordinación entre las políticas de reinserción y las políticas migratorias, que en este momento se encuentran en el mismo Departamento.
 11. Potenciar la formación continua a los trabajadores y trabajadoras de la cárcel de Pamplona sobre formas de abordar conflictos interpersonales y grupales.

12. Implantar la mediación penitenciaria para la resolución de los conflictos, con gestión de entidades independientes a la prisión. Los conflictos internos que puedan surgir en la convivencia dentro del CP se deben abordar desde una perspectiva restaurativa.
13. Generar grupos de reflexión y trabajo conjunto con representantes de la administración, sindicales y de la sociedad civil para reducir la conflictividad en prisión.
14. Ampliar el catálogo de plazas de TBC de Navarra, mediante la creación de nuevas plazas en recursos dependientes del Gobierno de Navarra y en los ayuntamientos y concejos que se consideren necesarias.
15. Estudiar las necesidades sociales de las personas reclusas y ex-reclusas a través del Observatorio de la Realidad Social de Navarra y realizar investigaciones aplicadas para fomentar la reinserción en colaboración con la Universidad Pública de Navarra.
16. Establecer la participación del Servicio de Ejecución Penal en las redes internacionales dedicadas a estas materias. En concreto, habría de incorporarse al trabajo en:
 - a. Confederación Europea de Probation (CEP).
 - b. Europris (European Organisation of Prison and Correctional Services).
 - c. Foro Europeo de Justicia Restaurativa.
 - d. Academia Europea de Formación Penitenciaria.
17. Incluir las necesidades de las personas sometidas a supervisión penal en todos los planes y estrategias del Gobierno de Navarra que sean relevantes. En concreto, sin ánimo de exhaustividad, deberían establecerse cauces de coordinación con:
 - a. Objetivos de Desarrollo Sostenible en Navarra.
 - b. Plan Reactivar Navarra.
 - c. Plan Estratégico de Convivencia de Navarra.

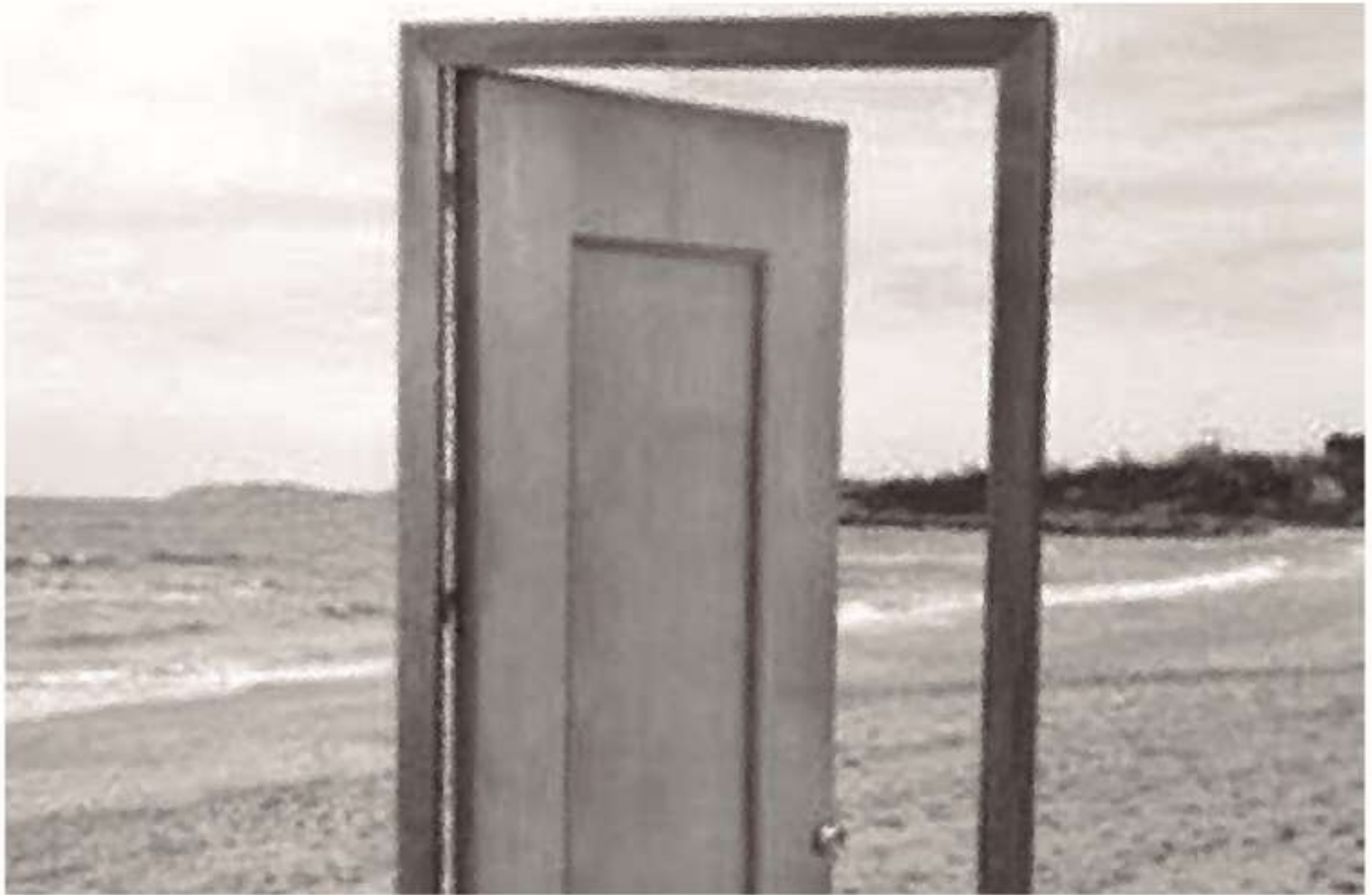
- d. Plan Estratégico de Inclusión de Navarra.
- e. Plan de Salud de Navarra.
- f. Plan de Salud Mental de Navarra.
- g. Transversalidad de género en la Administración Foral de Navarra.
- h. Plan de Acción de Desarrollo de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+.

La intención de este documento es resultar útil para avanzar hacia un modelo de ejecución penal centrado en la reinserción.

Es necesario señalar que este es un documento abierto a la sociedad que puede y debe ser mejorado a través del debate con profesionales de la administración de justicia, de la administración penitenciaria, sindicatos, sociedad civil organizada y ciudadanía en general.

La construcción de una sociedad justa y pacífica es una responsabilidad compartida por todos y todas.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL MODELO DE EJECUCIÓN PENAL EN NAVARRA



La intención de este documento es resultar útil para avanzar hacia un modelo de ejecución penal centrado en la reinserción.

Es necesario señalar que este es un documento abierto a la sociedad que puede y debe ser mejorado a través del debate con profesionales de la administración de justicia, de la administración penitenciaria, sindicatos, sociedad civil organizada y ciudadanía en general.

La construcción de una sociedad justa y pacífica es una responsabilidad compartida por todos y todas.