

## La masificación de las cárceles: Breve reflexión a propósito del caso de los Estados Unidos de América \*

**Luis Roca de Agapito**

*Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad de Oviedo*

---

ROCA DE AGAPITO, Luis. La masificación de las cárceles: Breve reflexión a propósito del caso de los Estados Unidos de América. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2017, núm. 19-07, pp. 1-33. Disponible en internet: <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-07.pdf> ISSN 1695-0194 [RECPC 19-07 (2017), 23 jul]

RESUMEN: Se pretende contribuir al debate teórico acerca de la masificación de las cárceles, recurriendo al caso particular de Estados Unidos. El caso de EEUU no tiene parangón con ningún otro país del mundo, pero precisamente por ello es un buen ejemplo de cómo se han exacerbado allí los males asociados a la masificación. Asimismo, el ejemplo de EEUU nos sirve para hacer una reflexión acerca de la situación en que se encuentran las cárceles españolas, confrontándola con los estándares europeos establecidos por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

PALABRAS CLAVE: Encarcelamiento masivo, masificación de las cárceles, densidad penitenciaria.

ABSTRACT: This paper is aimed to contribute to the theoretical debate about the prisons overcrowding, using the particular case of the United States. The US case is unparalleled with any other country in the world, but precisely for this reason it is a good example of how the evils associated with overcrowding have been exacerbated there. The US example also serves as a reflection on the situation of Spanish prisons, in comparison with European standards established by the European Committee for the Prevention of Torture.

KEYWORDS: Mass imprisonment, overcrowding of prisons, penitentiary density.

Fecha de publicación: 23 julio 2017

---

*SUMARIO: I. Introducción. II. Datos sobre la población reclusa a nivel mundial. III. La masificación de las cárceles en los Estados Unidos de América: 1. Origen y características del encarcelamiento masivo en los Estados Unidos de América; 2. La sobreocupación del sistema penitenciario norteamericano; 3. La Sentencia de la Corte Suprema en el caso Brown vs. Plata; 4. El cumplimiento de la decisión judicial por el Estado de California. 5. Apostilla. IV. Reflexión acerca de las cárceles españolas: 1. Las visitas del Comité*

*Europeo para la Prevención de la Tortura a las cárceles españolas; 2. En particular la situación del Centro Penitenciario de Villabona; 3. Los estándares europeos sobre la masificación carcelaria. V. Conclusión.*

---

\* Este artículo se enmarca dentro del Proyecto de I+D+I RETOS, titulado *Un sistema de sanciones penales para el siglo XXI* (DER2015-63669-R), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad de España. Fecha de envío: 13 de enero de 2017.

## I. Introducción

La masificación de las cárceles es un problema actual y muy grave que padecen todas las personas involucradas en la institución carcelaria: no sólo los internos y sus familias, sino también el personal de instituciones penitenciarias e incluso la propia sociedad en su conjunto. Cuando el ambiente carcelario resulta doloroso, no es sólo desagradable o incómodo, sino que puede convertirse también en destructivo y puede suceder que los reclusos acaben trasladando esas consecuencias a la sociedad una vez sean puestos en libertad. Por eso, uno de los factores más importantes que pueden explicar la actual crisis de la prisión sea precisamente ese: su masificación.

El hacinamiento carcelario resulta también injusto, porque conculca derechos fundamentales de los reclusos y puede acabar convirtiendo la privación de libertad en un trato inhumano o degradante, proscrito tanto a nivel constitucional en el art. 15 CE, como en diversos tratados internacionales. El respeto a los derechos humanos no termina una vez traspasados los muros de la prisión<sup>1</sup>, y no se puede tratar a las personas, por muy graves que hayan sido sus actos, como si fuesen cosas que haya que almacenar o amontonar en cualquier sitio.

Diversos organismos internacionales han llamado la atención sobre este grave problema y sugieren que se tomen medidas para atajarlo<sup>2</sup>. En particular, por lo que a nosotros nos pueda concernir, el Consejo de Europa, a través del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (en adelante CPT)<sup>3</sup>, ha establecido que una superpoblación en una prisión puede ser tal, «que resulte inhumano o degradante desde el punto de vista físico»<sup>4</sup>. En diver-

<sup>1</sup> No voy a insistir en ello. Puede verse, por todos, RÍOS MARTÍN, J.: «Cárcel y Derechos Humanos», en Balado Ruiz-Gallego/de la Fuente y de la Calle/García Regueiro (coords.): *La declaración universal de los*

<sup>2</sup> Véase, entre otros, RIVERA BEIRAS, I.: «El derecho internacional de los derechos humanos. Las obligaciones contraídas por los Estados, en especial, el español», en I. Rivera Beiras/F. Cano (coords.): *Privación de libertad y derechos humanos. La tortura y otras formas de violencia institucional*, Ed. Icaria, Barcelona, 2008, p. 45 ss.

Para Inglaterra, por ejemplo, véase, entre otros, EASTON, S.: «Protecting Prisoners: The Impact of International Human Rights Law on the Treatment of Prisoners in the United Kingdom», *Prison Journal* nº 93 (2013), p. 475 ss.

<sup>3</sup> El CPT se crea por medio del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, hecho en Estrasburgo el 26 de noviembre de 1987, y ratificado por España en 1989 (véase *BOE* nº 159, de 5 de julio de 1989, p. 21152 ss.). El CPT está compuesto por un número de miembros igual al de las Partes (art. 4). En la actualidad 47 Estados han ratificado el Convenio, y nuestra representante en el Comité es Dña. María José GARCÍA-GALÁN SAN MIGUEL (Magistrada de la Audiencia Provincial de Madrid), quien sucedió a D. Baltasar GARZÓN REAL.

<sup>4</sup> Punto 46 del 2º Informe General [CPT/Inf (92) 3]. También se refieren a la masificación de las cárceles el Punto 13 del 7º Informe General [CPT/Inf (97) 10] y el Punto 28 del 11º Informe General [CPT/Inf (2001)

Los informes que emite el CPT se ha llamado la atención a ciertos países por las condiciones de masificación de sus cárceles, entre los que se encuentra España. A ello nos referiremos en la última parte de este trabajo (*infra* IV.1.). Es más, el Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC), ya en 1999, elaboró una Recomendación (99) 22, concerniente a la superpoblación de las prisiones y a la inflación de la población penitenciaria, en la que se advertía de este «gran reto para la administración penitenciaria y el sistema de justicia penal en su conjunto, tanto en términos de derechos humanos como de gestión eficiente de las prisiones».

Tan grave puede ser esa situación de masificación penitenciaria, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha llegado a condenar a algunos países por las condiciones de la privación de libertad, con alto grado de hacinamiento y con condiciones higiénicas y sanitarias inaceptables, por constituir una flagrante violación del art. 3 CEDH, que prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos y degradantes, independientemente de cualquier voluntad específica por parte de las autoridades de provocarles sufrimiento y sólo en virtud de su incapacidad para garantizar condiciones mínimamente respetuosas con su dignidad personal<sup>5</sup>.

También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos se ha preocupado por establecer una serie de medidas contra el hacinamiento en las cárceles<sup>6</sup>. Incluso la mismísima Organización de Naciones Unidas reconoce que la masificación de las cárceles es uno de los retos a los que habrá que enfrentarse la justicia penal en el siglo XXI<sup>7</sup>.

16]. Todos ellos forman parte de las «Normas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT)».

<sup>5</sup> De las sentencias más recientes que abordan la cuestión de la masificación de las prisiones, cabe destacar la STEDH de 20 de octubre de 2016, *caso Muršić c. Croacia* (disponibles en <http://www.echr.coe.int>), en la cual se expone detalladamente la jurisprudencia del TEDH al respecto. Así, la cuestión de la masificación de las prisiones en celdas de ocupación colectiva ha sido tratada por la Gran Sala en la STEDH de 22 de mayo de 2012 (*caso Idalov c. Rusia*), §§ 96-102. También ha sido examinada en varias sentencias piloto en las que el Tribunal ha indicado aspectos específicos relacionados con el problema de la masificación de las prisiones y la obligación de los Estados de corregir las deficiencias identificadas por el Tribunal en esas sentencias.

En particular, el Tribunal hasta el momento ha adoptado sentencias piloto relativas a la cuestión de la masificación de las prisiones respecto de los siguientes Estados miembros: Bulgaria, STEDH de 27 de enero de 2015 (*caso Neshkov y otros c. Bulgaria*); Hungría, STEDH de 10 de marzo de 2015 (*caso Varga y otros c. Hungría*); Italia, STEDH de 8 de enero de 2013 (*caso Torreggiani y otros c. Italia*); Polonia, SSTEDH de 22 de octubre de 2009 (*caso Orchowski c. Polonia*) y (*caso Norbert Sikorski c. Polonia*); y Rusia, STEDH de 10 de enero de 2012 (*caso Ananyev y otros c. Rusia*).

Asimismo, el Tribunal ha abordado la cuestión del hacinamiento carcelario, indicando la necesidad de mejorar las condiciones de la privación de libertad según el art. 46 CEDH, en varios *leading cases* sobre los siguientes Estados: Bélgica, STEDH de 25 de noviembre de 2014 (*caso Vasilescu c. Bélgica*); Eslovenia, SSTEDH de 20 de octubre de 2011 (*caso Mandić and Jović c. Eslovenia*) y (*caso Štrucl y otros c. Eslovenia*); Grecia, SSTEDH de 28 de febrero de 2012 (*caso Samaras y otros c. Grecia*), de 4 de diciembre de 2012 (*caso Tzamalís y otros c. Grecia*) y de 11 de diciembre de 2014 (*caso Al. K. c. Grecia*); Moldavia, STEDH de 15 de septiembre de 2015 (*caso Shishanov c. República de Moldavia*); Rumanía, STEDH de 24 de julio de 2012 (*caso Iacov Sanciú c. Rumanía*).

<sup>6</sup> Véase el Principio XVII de sus *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

<sup>7</sup> Así, lo afirma expresamente en el punto 26 de la *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI* (Resolución 55/59 de la Asamblea General) y en los *Planes de acción*

En España la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en su art. 19, dice que «*todos los internos se alojarán en celdas individuales*» y que sólo en casos excepcionales se podrá recurrir a dependencias colectivas. Sin embargo, esto no es más que una declaración de intenciones, y la realidad se ha encargado de convertir en papel mojado dicho propósito. La regla general se ha invertido y lo raro es que nos encontremos con celdas ocupadas por un único interno.

A pesar de la importancia que tiene este fenómeno, sin embargo, la doctrina penalista española no se ha ocupado de él con la atención que se merece, salvo honrosas excepciones. En este trabajo pretendo contribuir al debate teórico acerca de la masificación de las cárceles y para ello voy a recurrir al caso particular de Estados Unidos (*infra* III.), para que sirva de ejemplo de los problemas a los que nos enfrentamos con unas cárceles enormemente masificadas<sup>8</sup>. Es cierto que el caso de Estados Unidos no tiene parangón en ningún otro país del mundo, pero precisamente por eso se puede observar cómo se han exacerbado allí los males que produce la masificación. Pero antes de exponer la situación estadounidense, voy a contextualizar el fenómeno de la masificación de las cárceles a nivel mundial (*infra* II.), porque los datos muestran que el recurso a la privación de libertad no es igual en todas las partes del mundo, ni tampoco la masificación de las prisiones. Por último, haré referencia a la última visita que ha hecho el CPT a las cárceles españolas (*infra* IV.1), para ver si nuestro país se ajusta a los estándares europeos que marca dicho organismo a propósito del hacinamiento carcelario (*infra* IV.3).

## II. Datos sobre la población reclusa a nivel mundial

Según Roy Walmsley, encargado de elaborar la *World Prison Population List*, en 2013 habría más de 10,2 millones de reclusos en todo el mundo<sup>9</sup>. Casi la mitad de ellos (4,56 millones) se reparten entre tres países: Estados Unidos (2,24 millones)

*para la aplicación de esta Declaración de Viena* (Resolución 56/261 de la Asamblea General). Concretamente, la Medida X de estos Planes de Acción para la aplicación de la Declaración de Viena prevé que habría que «a) Formular medidas concretas y fijar un calendario de objetivos para abordar el problema del hacinamiento en las cárceles, reconociendo que las condiciones imperantes en las cárceles sobrepobladas pueden menoscabar los derechos humanos de los reclusos, incluidas medidas eficaces para reducir hasta donde sea posible la prisión preventiva [...]». Otros documentos de Naciones Unidas que han abordado el problema del hacinamiento en las cárceles han sido la *Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África* (Resolución 1997/36 del Consejo Económico y Social) y la *Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad* (Resolución 1998/23 del Consejo Económico y Social).

Más extensamente véase UNODC, *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*, Ed. Naciones Unidas, Nueva York, 2014 (disponible en <http://www.unodc.org>).

<sup>8</sup> A este respecto cabe destacar el trabajo de Cristina FERNÁNDEZ-PACHECO ESTRADA, «Sobre los peligros del punitivismo. El fenómeno de la encarcelación masiva en Estados Unidos», *InDret* 982 (2013-3), donde hace una magnífica radiografía de la situación y de las consecuencias que ha tenido el populismo punitivo estadounidense.

<sup>9</sup> WALMSLEY, R.: *World Prison Population List*, 10ª ed., Ed. International Centre for Prison Studies, Londres, 2013 (disponible en [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)). En esta lista se recogen datos de 222 países. La última información recopilada es de principios de octubre de 2013.

(=22% del total), China (1,64 millones) (=16,1%) y Rusia (0,68 millones) (=6,7%). No obstante, habría que matizar los datos relativos a China, pues a esa cifra se tendrían que añadir otras 650.000 personas que se supone que se encuentran detenidas “administrativamente” (igual sucede en Corea del Norte con otras 150.000 personas aproximadamente). Por tanto, si se tienen en cuenta estas cifras adicionales, el número total de personas adultas privadas de libertad sería de más de 11 millones<sup>10</sup>.

Según Naciones Unidas a principios de 2013 habría unos 7.100 millones de personas en el mundo. Si ponemos en relación el número de presos con la población mundial, daría una tasa relativa de encarcelamiento (TE) de 144 presos por cada 100.000 habitantes; y si tomamos como referencia los 11 millones que resultan de incluir los detenidos administrativamente de China y Corea del Norte, habría una TE de 155/100.000 habitantes.

LOS 10 PAÍSES CON MÁS PRESOS		LOS 10 PAÍSES CON MAYOR TASA DE ENCARCELAMIENTO*		LOS 10 PAÍSES CON MENOR TASA DE ENCARCELAMIENTO*	
Indonesia	144.332	Lituania	329	Mali	36
Sudáfrica	156.370	Bielorrusia	335	Costa de Marfil	34
Irán	217.000	Tailandia	398	Rep. Dem. Congo	33
México	246.226	Panamá	411	Nigeria	32
Tailandia	279.854	Azerbaiyán	413	Congo	31
India	385.135	El Salvador	422	India	30
Brasil	548.003	Rusia	475	Burkina Faso	28
Rusia	681.600	Ruanda	492	Guinea Conakry	25
China	1.640.000	Cuba	510	Timor Oriental	25
EEUU	2.239.751	EEUU	716	Rep. Centroafricana	19

\* Dejo al margen pequeños países con menos de 1 millón de habitantes (entre ellos muchos del Caribe y de la Polinesia).

La población carcelaria ha crecido en todos los continentes en los últimos años. Desde la primera edición de la *World Prison Population List*, hace 15 años, se estima que la TE ha crecido un 6%, de 136 entonces, hasta los actuales 144 presos/100.000 hab.

El caso de EEUU es extraordinario, y al cual haré referencia en el siguiente epígrafe. Tiene la mayor TE del mundo, con 716 presos/100.000 hab. Él solo tiene más presos que el resto de América, o que toda África, o que toda Europa (incluida Rusia), o que toda Asia si excluimos a China.

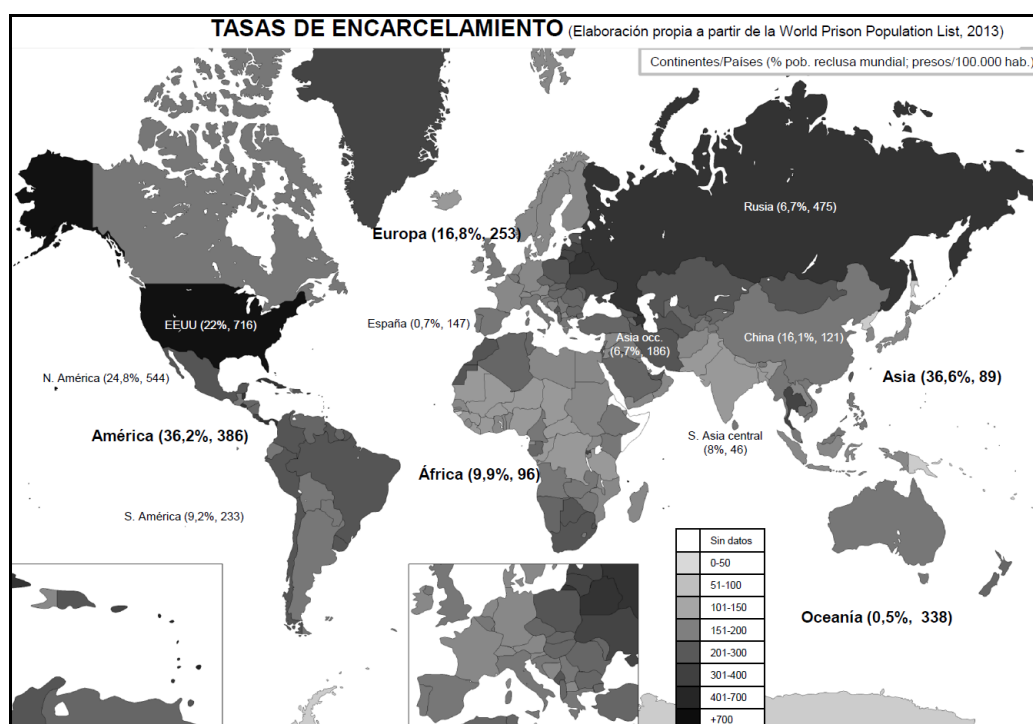
Por continentes, Asia y América comprenden casi tres cuartas partes de la población reclusa mundial con un 36,6% y un 36,2% respectivamente. Sin embargo, mientras que América supone sólo un 15% de la población mundial, Asia representa el 60%. Por eso, la TE en América cuadruplica a la de Asia<sup>11</sup>. Europa supone un 16,8% de la población presa mundial y África un 9,9%<sup>12</sup>. Oceanía tan sólo representa un 0,5%.

<sup>10</sup> Puede consultarse también la página web del Departamento de Estado de los EEUU (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt>), que ofrece informes sobre las condiciones de las prisiones y los centros de detención en todos los países del mundo.

<sup>11</sup> América tiene una TE de 386/100.000 hab., en cambio, Asia la tiene tan sólo de 89 (un 77% menos).

<sup>12</sup> África tiene una TE de 96/100.000 hab., frente a los 253 de Europa (un 164% más).

De todas formas, hay que advertir que la distribución de las TE varía considerablemente también entre diferentes regiones de un mismo continente. Así, por ejemplo, la de América del Norte es el doble que la de América del Sur<sup>13</sup>; o los países de Europa del Este tienen tasas mucho mayores que las del resto de Europa<sup>14</sup>; o los extremos norte y sur de África las tienen hasta casi 10 veces mayores que las del África central<sup>15</sup>; o Asia occidental cuadruplica la del sur de Asia central<sup>16</sup>; o las pequeñas islas tienen TE muy elevadas<sup>17</sup> en comparación con los países de los continentes. En esta lista España ostenta una TE de 147 presos/100.000 hab.



Los datos que he expuesto hasta el momento de la población reclusa mundial tan sólo dan una fotografía de dónde se encarcela mucho. Se podría hacer una especie

<sup>13</sup> Entre EEUU (con 716 presos/100.000 hab.), México (210) y Canadá (118) tienen una media de 544 presos/100.000 hab., mientras que los países de América del Sur tienen una media de (233). En América del Sur destacan Uruguay (281), Brasil (274), Chile (266) y Colombia (245) por encima de la media.

<sup>14</sup> Además de Rusia (con 475 presos/100.000 hab.), cabe mencionar a Bielorrusia (335), Lituania (329), Ucrania (305), Letonia (304), Estonia (238), Polonia (217) o Montenegro (208).

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el sur, Sudáfrica (con 294 presos/100.000 hab.), Suazilandia (284) y Bostwana (205), y en el norte, Marruecos (220), Túnez (199) y Argelia (162). El país con mayor TE en África es Ruanda (con 492). En la *World Prison Population List* no figuran datos de Somalia ni de Eritrea; tampoco en la página web del Departamento de Estado de los EEUU.

<sup>16</sup> La TE de Asia occidental es de 186 presos/100.000 hab., con países como Azerbaiyán (413), Kazajistán (295), Irán (284), Bahréin (275), Georgia (225), Turkmenistán (224), Israel (223), frente a la del sur de Asia central, con países como India (30), Pakistán (39) o Bangladesh (42).

<sup>17</sup> Como las Seichelles (con 709 presos/100.000 hab.), o Cabo Verde (267) y Mauricio (202) en África; o en el Caribe S. Cristóbal y Nieves (714), Islas Vírgenes (539), Barbados (521), Cuba (510), Antigua (487), Bahamas (444), Granada (424); o Guam (432), Palaos (295), Nauru (277) o las Islas Marianas (264) en Oceanía; o Maldivas (307) en el Índico.

de comparación entre el encarcelamiento y la alimentación. Dado que de la prisión no podemos prescindir (a día de hoy) como modo de reacción frente a la delincuencia, ¿cuál sería una dieta saludable de encarcelamiento? ¿Una dieta hipoencarceladora o hiperencarceladora? El mapa que he elaborado sería una buena muestra de qué dieta siguen los diferentes países del mundo.

Ahora bien, con estas cifras no se puede saber si las cárceles están masificadas o no. Lo único que nos indican es dónde hay muchos presos, pero no dice nada acerca de las condiciones de su encarcelamiento. Siguiendo con el paralelismo de la dieta: sabemos dónde se come mucho, pero no sabemos nada acerca de las enfermedades que se derivan de una dieta hipercalórica (obesidad, colesterol, hipertensión, diabetes...). No obstante, la relación lógica será que allí donde haya elevadas TE será muy probable que haya también hacinamiento en las prisiones. A la inversa, sin embargo, la relación no es tan probable, como bien lo muestran las cárceles centroafricanas o del sur de Asia central, donde a pesar de las bajas TE de esos países, las prisiones están superpobladas<sup>18</sup>.

### III. La masificación de las cárceles en los Estados Unidos de América

#### 1. Origen y características del encarcelamiento masivo en los Estados Unidos de América

Como decía antes, el caso de Estados Unidos de América es extraordinario<sup>19</sup>. No tiene parangón con ningún otro país del mundo. Tan es así que, según David Garland, el fenómeno producido en este país merecería un nombre propio: el de *mass*

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, los Informes de 2013 del Departamento de Estado de los EEUU sobre Guinea, el Congo o Nigeria, en África, o los de India, Pakistán o Bangladesh, en Asia (<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport>), en los que se remarca la situación de superpoblación de las prisiones y centros de detención, además de las condiciones de vida en los mismos extremadamente severas, incluso con riesgo para la vida por la falta de asistencia médica, higiénica e incluso de alimentos.

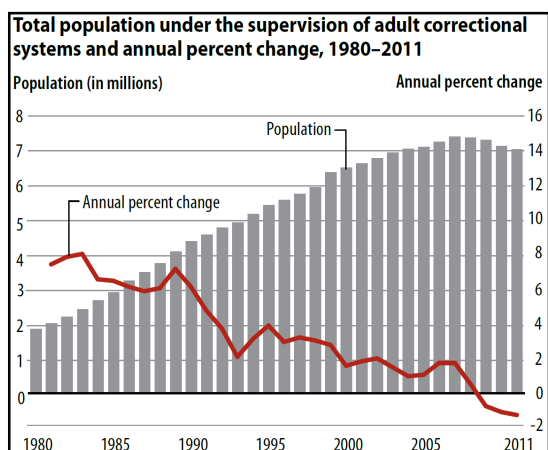
Por ejemplo, la Prisión Central de Conakry (Guinea) a finales de septiembre de 2013 albergaba a 1.890 personas con una capacidad para 300; o en el Congo, la Prisión de Brazzaville, construida en 1943 para albergar a un máximo de 150 presos, en agosto de 2013 contenía aproximadamente a 640 personas, incluyendo a 17 mujeres y a 32 menores, o la prisión de Pointe-Noire, construida en 1934 para 75 presos, tenía cerca de 300, incluyendo 10 mujeres y 5 menores; o en Nigeria, la Prisión Federal de Owerri tenía una capacidad para albergar a 548 presos, pero tenía más de 1.784, o la Prisión de Ogwuashi-Uku, con una capacidad para 64 presos, tenía 541, o la Prisión de Puerto Harcourt, con capacidad para 804, tenía 2.955, y la Prisión Ijebi-Ode en Lagos, con capacidad para 49 presos, albergaba a 309.

Según datos oficiales de la India, en 2012 tenía 1.394 prisiones, con una capacidad para 343.169 personas, para una población de 385.135 presos. La masificación en algunas prisiones indias resulta un grave problema, como en las del Estado de Chhattisgarh a un 253% de su capacidad, o las de Madhya Pradesh al 128%. Las prisiones para mujeres del Estado de Uttarakhand se encuentran al 154% de su capacidad. En Pakistán los datos oficiales hablan de 75.444 presos para una capacidad autorizada de 44.578 internos, pero ONGs estiman que la población penitenciaria podría llegar a 94.000 para una capacidad de 36.000 presos. Y en Bangladesh se estima que había 70.000 presos en un sistema diseñado para albergar a 33.824 personas en 68 cárceles a lo largo de todo el país.

<sup>19</sup> Yo recomiendo dos obras donde se puede encontrar una información exhaustiva sobre las características del recurso a la prisión en los EEUU: FERGUSON, R.: *Inferno. An Anatomy of American Punishment*, Ed. Harvard University Press, Cambridge/London, 2014; y TRAVIS, J./WESTERN, B./REDBURN, S. (eds.): *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*, Ed. National Academies Press, Washington, D.C., 2014 (disponible en [www.nap.edu](http://www.nap.edu)).

*imprisonment*, o encarcelamiento de masas o masivo. Según este autor, dicho proceder se caracterizaría por dos rasgos: uno sería de índole cuantitativa y sería una simple cuestión de números, pero el otro sería de naturaleza cualitativa, en cuanto produciría una concentración social de los efectos del encarcelamiento<sup>20</sup>.

En 1972, fecha en que se abole temporalmente la pena de muerte en los



EEUU<sup>21</sup>, había en aquel país unos 391.000 reclusos (=186/100.000 hab.). Sin embargo, según se puede observar en el gráfico expuesto<sup>22</sup>, desde entonces se produce un crecimiento de la población penitenciaria que se manifiesta incesante y de extraordinarias proporciones. Tras cuatro décadas, el sistema penal estadounidense ha quintuplicado su población reclusa. En concreto en 2008, cuando se alcanzó el

nivel más alto de reclusos, el conjunto de establecimientos penitenciarios del sistema penal estadounidense (*prison* y *jail*) albergaba a 2,308 millones de personas<sup>23</sup>. Si a ello le sumamos el número de personas sometidas a supervisión correccional por encontrarse en libertad condicional (*parole*) (0,828 millones) o tener suspendida una pena de prisión (*probation*) (4,271 millones), harían un total de más de 7,308 millones de personas sometidas al sistema penal. Casi 1 de cada 30 adultos residentes en los EEUU estarían sujetos al control penal, como se muestra en el cuadro<sup>24</sup>. Es cierto que en los últimos años ha descendido la población reclusa<sup>25</sup>, pero considero que toda-

Year	Number supervised per 100,000 U.S. adult residents <sup>c</sup>	U.S. adult residents under correctional supervision
2000	3,060	1 in 33
2005	3,160	1 in 32
2006	3,190	1 in 31
2007	3,210	1 in 31
2008	3,160	1 in 32
2009	3,100	1 in 32
2010	3,000	1 in 33
2011	2,930	1 in 34
2012	2,870	1 in 35
2013	2,830	1 in 35

<sup>20</sup> GARLAND, D.: «Introduction. The meaning of mass imprisonment», en *Punishment & Society* 3 (2001), p. 5 ss. (monográfico dedicado a «Mass imprisonment: Social Causes and Consequences»), para quien “el encarcelamiento se convierte en encarcelamiento masivo cuando deja de ser el encierro de delincuentes individuales y pasa a ser el encierro sistemático de amplios grupos de población. En el caso de los EEUU, el grupo concernido es, por supuesto, los jóvenes negros de grandes ciudades”.

<sup>21</sup> Como es sabido se produjo con el caso *Furman v. Georgia* [408 US 238 (1972)], aunque cuatro años más tarde se volviese a reintroducir con el caso *Gregg v. Georgia* [428 US 153 (1976)].

<sup>22</sup> Elaborado por GLAZE, L./PARKS, E.: «Correctional Populations in the United States, 2011», en *Bulletin of the Bureau of Justice Statistics* Nov. 2012, Figure 1 en pág. 1 (disponible en <http://www.bjs.gov>).

<sup>23</sup> GLAZE, L.: «Correctional Populations in the United States, 2010», en *Bulletin of the Bureau of Justice Statistics* Dec. 2011 (disponible en <http://www.bjs.gov>). Véase p. 3 la Tabla 1.

<sup>24</sup> GLAZE, L./KAEBLE, D.: «Correctional Populations in the United States, 2013», en *Bulletin of the Bureau of Justice Statistics* Dec. 2014, (disponible en <http://www.bjs.gov>). Tabla 2 en pág. 4.

<sup>25</sup> Hay quien por ello anuncia que la era del encarcelamiento de masas está llegando a su fin. Véase, entre



vía es pronto para decir que haya un cambio de ciclo, pues los dos rasgos que hemos dicho que caracterizan al encarcelamiento masivo siguen estando presentes.

Las razones que explicarían el porqué de aquel giro en la Política penitenciaria estadounidense son múltiples y complejas, pero se podría decir que obedeció fundamentalmente a políticas muy concretas, como la llamada “war on drugs” o la “tough on crime” y “truth on sentencing”. También es de reseñar que dichas políticas se debieron al ambiente político de finales de los 70 en los EE.UU. La reacción encarceladora que se produjo tras el caso *Furman* no fue sino el reflejo de una realidad política subyacente<sup>26</sup>. En primer lugar, los EE.UU experimentaron un incremento de las tasas de criminalidad, que empezó en los 60 y que no se alivió sustancialmente hasta los 90<sup>27</sup>. En segundo lugar, políticos como el entonces gobernador de California Ronald Reagan y el Presidente Richard Nixon hicieron de la delincuencia uno de los puntos fuertes en sus campañas electorales, atrayendo también el interés de los medios de comunicación, por aquello de que lo mismo que hace ganar elecciones también vende periódicos. En tercer lugar, este nuevo clima político recibió el apoyo de un inesperado aliado: la Criminología, con la aparición de diversos trabajos en los que se empezó a cuestionar la eficacia de las políticas resocializadoras en el sistema de justicia penal, y que a la postre darían lugar a teorías que claramente apostarían por la *deterrence* y el *just desert*<sup>28</sup>. Y en cuarto lugar, el surgimiento de un grupo cada vez más poderoso y politizado, como fue el de las víctimas, que promovieron reformas legales tendentes a evitar la discrecionalidad durante la ejecución de las condenas, que pudiera acortar las condenas impuestas en los tribunales. Este objetivo fue alcanzado exitosamente con llamadas a la “truth in sentencing”, que al final tuvieron el efecto pretendido de reducir las concesiones de libertad condicional y de indultos y paralelamente aumentar la duración de las penas.

otros, CLEAR, T./FROST, N.: *The Punishment Imperative: The Rise and Failure of Mass Incarceration in America*, Ed. N.Y. University Press, 2013 [recensión de S.B. Kaufman, en *Theoretical Criminology* 18 (2014), p. 572-574, con ulteriores referencias].

<sup>26</sup> Véase, entre otros, STEIKER, C./STEIKER, J.: «The Death Penalty and Mass Incarceration: Convergences and Divergences», en *American Journal of Criminal Law* 41 (2014), p. 189 ss.

<sup>27</sup> Véase los datos publicados por el FBI en <http://www.ucrdatatool.gov>. A principios de la década de los 60 no se llegaba a una tasa de 200 delitos violentos (homicidios dolosos, agresiones sexuales, robos y lesiones) por cada 100.000 hab., pero a partir de ahí empezó a aumentar hasta alcanzar el máximo en 1991 y 1992 con 758/100.000 hab. Sólo en 1991, por ejemplo, se cometieron 24.703 homicidios. Desde entonces las tasas han ido descendiendo hasta situarse en 2011 y 2012 en 387/100.000 hab.

<sup>28</sup> La espoleta que detonó el debate criminológico fue el conocidísimo trabajo de MARTINSON, R.: «What Works? Questions and Answers About Prison Reform», en *The Public Interest* 35 (1974), p. 22 ss.

Este ambiente político daría lugar también a la expansión de las denominadas leyes de “three strikes and you’re out” para delincuentes reincidentes, el incremento de la persecución penal sobre los jóvenes delincuentes, la implantación de obligaciones de registro y notificación para delincuentes sexuales, que todo ello conjuntamente ha servido para

PRESOS POR CADA 100.000 HAB. SEGÚN RAZA (BJS, 2010)					
Edad	Blancos	Negros	Hispanos	Negros/Blancos	Hisp./Blancos
Total	678	4347	1775	6,4	2,6
18-19	762	4192	1580	5,5	2,1
20-24	1269	8008	3298	6,3	2,6
25-29	1437	8932	3892	6,2	2,7
30-34	1629	9892	3896	6,1	2,4
35-39	1509	9100	3197	6,0	2,1
40-44	1375	7689	2713	5,6	2,0
45-49	972	6048	2416	6,2	2,5
50-54	637	4032	1736	6,3	2,7
55-59	414	2486	1249	6,0	3,0
60-64	250	1350	789	5,4	3,2
65 o +	100	485	306	4,9	3,1

construir un discurso público acerca del carácter incorregible de los delincuentes violentos. Esta construcción de “delincuentes monstruosos” se retroalimenta además con las políticas de “tough on crime” y el “nothing works”.

Pero este marco jurídico y político no sólo dio lugar a un enorme incremento del recurso a la prisión, sino que además se ha hecho de un modo selectivo y discriminatorio<sup>29</sup>. No afecta a todo el mundo por igual, sino que se ha concentrado, sobre todo, en los jóvenes negros, y también, aunque en menos medida en los hispanos<sup>30</sup>. WESTERN ha señalado que los afroamericanos tienen ocho veces más probabilidades de ir a la cárcel que los blancos, o que un niño negro tiene más probabilidades de tener a su madre en la cárcel que un niño blanco tener a su padre preso. Él se refería a datos entre 1970 y 2003, pero los datos más recientes siguen mostrando esa diferencia, tal y como se observa en la tabla expuesta<sup>31</sup>. Es más, se ha denunciado que esta actuación viene a sustituir las leyes de segregación racial que estuvieron vigentes en EEUU y que aboca a los jóvenes negros a una exclusión social.

Michelle Alexander empieza su libro *The New Jim Crow* con el caso de Jarvis Cotton. “Jarvis Cotton no puede votar. Como su padre, su abuelo, su bisabuelo y su tatarabuelo, a él se le ha denegado el derecho a participar en nuestra democracia electoral. El árbol familiar de Cotton habla de la historia de varias generaciones de negros que nacieron en EEUU, pero a quienes se les denegó la libertad más básica que la democracia promete: la libertad para elegir a

<sup>29</sup> Hay muchos libros que denuncian la discriminación racial que está detrás del encarcelamiento masivo en los EEUU. Quizás dos de los más destacados sean ALEXANDER, M.: *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*, Ed. The New Press, N.Y., 2010; y WESTERN, B.: *Punishment and Inequality in America*, Ed. Russel Sage Foundation, N.Y., 2006.

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ-PACHECO ESTRADA, *InDret* 982 (2013-3), p. 3 ss., considera que las políticas punitivas estadounidenses han definido su objetivo a partir de tres criterios: la clase social, la raza y la localización, pero que entre los tres cobraría mayor relevancia el factor socioeconómico. “Por más que los afroamericanos hayan sido la víctima más clara del sistema penal, el creciente puntivismo también ha afectado a blancos y latinos de clase baja. En el caso de estos últimos, sus tasas de encarcelamiento se han incrementado tanto que se estima que uno de cada seis latinos nacidos en la actualidad en EEUU irá a prisión en algún momento de su vida. Tampoco debe olvidarse que un tercio de la población penitenciaria es blanca –en su mayoría, pobres y sin estudios– y que las cifras de encarcelamiento también han seguido un imparable incremento en aquellos Estados en los que la mayoría de los penados son blancos” (p. 6). Y otro factor relevante que caracterizaría el encarcelamiento masivo sería la naturaleza del delito cometido, y concretamente la lucha contra el tráfico de drogas, que mostraría un elemento discriminatorio hacia la población negra, pues aunque “el consumo de drogas es mayor en la población blanca o al menos equivalente, los arrestos por delitos relativos al tráfico de drogas efectivamente recaen de forma desproporcionada sobre la población negra”, lo cual se podría explicar, según esta autora, por “el modus operandi en la venta, al producirse la venta de drogas por población negra con mayor frecuencia en espacios públicos o semipúblicos”, sin descartar tampoco que “exist[a] una estrategia policial y legal más severa para los delincuentes negros que para los blancos” (p. 8).

<sup>31</sup> GLAZE, L.: «Correctional Populations in the United States, 2010», en *Bulletin of Bureau of Justice Statistics* Dec. 2011, pág. 8 (Apéndice Tabla 3).

aquellos que elaborarán las leyes que gobernarán la vida de uno. El tatarabuelo de Cotton no pudo votar como esclavo. Su bisabuelo fue apaleado hasta la muerte por el Ku Klux Klan por intentar votar. Su abuelo fue coaccionado por el Klan para no votar. Y su padre fue excluido del derecho de voto por el *poll tax* (tasa para ejercer el voto) y por analfabeto. Hoy, Jarvis Cotton no puede votar porque él, como otros muchos hombres negros en EEUU, ha sido etiquetado como criminal y actualmente está en libertad condicional.

La historia de Cotton confirma, en muchos aspectos, el viejo adagio “*Cuanto más cambian las cosas, más permanecen igual*”. En cada generación se han usado nuevas tácticas para alcanzar los mismos objetivos: objetivos compartidos por los Padres Fundadores. Denegar a los afroamericanos la ciudadanía se estimó esencial en la formación de la federación originaria. Cientos de años después, EEUU sigue sin ser una democracia igualitaria. Los argumentos y las razones que se han esgrimido para justificar la exclusión racial y la discriminación en sus diversas formas han cambiado y evolucionado, pero el resultado sigue siendo el mismo. Un extraordinario porcentaje de hombres negros en los EEUU hoy en día son excluidos legalmente de las votaciones, igual que lo fueron a lo largo de la mayor parte de la Historia de los EEUU. Y están sujetos también a una discriminación legalizada en el empleo, la vivienda, la educación, los beneficios públicos, el jurado, como lo fueron sus padres, abuelos y bisabuelos”.

## **2. La sobreocupación del sistema penitenciario norteamericano**

Este encarcelamiento masivo ha ido creciendo a tal ritmo que no se ha podido acondicionar el sistema penitenciario norteamericano a la par, lo cual ha ocasionado lógicamente una sobreocupación del mismo.

En este punto resulta preciso hacer algunas matizaciones conceptuales. Cuando se habla de hacinamiento, sobreocupación, superpoblación, densidad, etc., creo que conviene distinguir entre lo que sería una densidad espacial y una densidad social o hacinamiento<sup>32</sup>. Los penitenciaristas estadounidenses suelen medir la densidad de una cárcel utilizando una de estas dos variables: o la densidad espacial o la densidad social.

La *densidad espacial* alude al número de personas que están situadas en una habitación o en una concreta institución, lo cual se puede medir de diferentes maneras. Según la Oficina Estadística del Departamento de Justicia de los EEUU, hay tres formas de referirse a la capacidad de un establecimiento penitenciario: la capacidad oficial (*rated capacity*), la operativa (*operational capacity*) y la diseñada (*design capacity*). La capacidad oficial es definida como “el número de camas o de internos asignados por el funcionario de clasificación (*rating official*) a las instituciones bajo su jurisdicción”. La capacidad operativa se considera que es “el número de internos que puede ser atendido en función del personal del estableci-

<sup>32</sup> A propósito de lo que sigue, véase TARTARO, Ch./LEVY, M.P.: «Density, Inmate Assaults, and Direct Supervision Jails», en *Criminal Justice Policy Review* 18 (2007), p. 395 ss. Estas autoras citan a STOKOLS, D.: «On the distinction between density and crowding: some implications for future research», en *Psychological Review* 79 (1972), p. 275 ss., quien señala que la densidad es una característica relativa a la cantidad de espacio físico disponible, mientras que el hacinamiento es una característica psicosocial relativa a la percepción individual de constreñimiento como resultado de disponer de un espacio limitado.

miento y de los programas y servicios existentes”. Por último, la capacidad diseñada se define como “el número de internos que los diseñadores o arquitectos han determinado para un establecimiento”<sup>33</sup>. Cualquiera de estas tres definiciones se puede utilizar para medir la densidad de una prisión, pero normalmente se suele utilizar la capacidad oficial, con lo que la *densidad espacial* se calcularía dividiendo el número de internos en un establecimiento por la capacidad oficial. No obstante, es conveniente tener presente las otras dos capacidades a la hora de calcular la densidad de las prisiones, y de hecho, la citada Oficina Estadística las tiene en cuenta, porque habla de una capacidad máxima y mínima, tal y como se expone en la tabla adjunta<sup>34</sup>.

<b>Capacidad de las prisiones EEUU (BJS, 2013)</b>						
	Oficial	Operativa	Diseñada	Población	Mínima	Máxima
<i>Federal</i>	130.907			174.242	133,1	133,1
<i>Local jails</i>	872.943			731.208	83,8	83,8
<i>State</i>	1.182.532	1.161.645	1.132.099	1.190.498	103,2	98,8
Alabama		26.145	13.318	26.271	197,3	100,5
Alaska				5.054		
Arizona	36.681	42.025	36.681	34.626	94,4	82,4
Arkansas	14.424	14.479	13.885	14.295	103,0	98,7
California			86.054	122.798	142,7	142,7
Colorado		14.121	13.183	16.286	123,5	115,3
Connecticut				16.594		
Delaware	5.775	5.210	4.161	6.798	163,4	117,7
Florida		114.995		100.940	87,8	87,8
Georgia	60.638	54.583		53.701	98,4	88,6
Hawaii		3.327	2.291	3.752	163,8	112,8
Idaho		6.924	7.010	7.219	104,3	103,0
Illinois	32.075	32.075	28.192	48.653	172,6	151,7
Indiana		30.917		28.495	92,2	92,2
Iowa			7.109	8.106	114,0	114,0
Kansas	9.180	9.233	9.164	9.515	103,8	103,1
Kentucky	12.157	13.062	13.857	12.141	99,9	87,6
Louisiana	18.121	15.531	16.764	18.794	121,0	103,7
Maine	2.339	2.033	2.339	2.073	102,0	88,6
Maryland		23.465		21.676	92,4	92,4
Massachusetts			8.029	10.622	132,3	132,3

<sup>33</sup> Véanse estas definiciones en CARSON, A.: «Prisoners in 2013», en *Bulletin of Bureau of Justice Statistics* sept. 2014, pág. 26.

<sup>34</sup> Tabla de elaboración propia a partir de los datos publicados en CARSON, A.: «Prisoners in 2013», en *Bulletin of Bureau of Justice* sept. 2014, Apéndice Tabla 1; y en MINTON, T./GOLINELLI, D.: «Jail Inmates at Midyear 2013 – Statistical Tables», en *Bulletin of Bureau of Justice* aug. 2014, Tabla 5.

Para el cálculo de la capacidad total a nivel estatal, en aquellos estados en que no se contaba con alguna de las capacidades he sumado la mayor de las conocidas, para el caso de las capacidades oficial y operativa, y para el caso de la capacidad diseñada, la menor de las conocidas.

Michigan	44.846	43.985		43.704	99,4	97,5
Minnesota		9.099		9.391	103,2	103,2
Mississippi		25.691		15.591	60,7	60,7
Missouri		31.681		31.499	99,4	99,4
Montana	1.679			1.666	99,2	99,2
Nebraska		3.969	3.175	5.012	157,9	126,3
Nevada						
New Hampshire		2.848	2.190	2.848	130,0	100,0
New Jersey	19.461	20.959	22.902	19.528	100,3	85,3
New Mexico	6.485	7.428	7.428	3.783	58,3	50,9
New York	52.855	53.408	52.330	53.312	101,9	99,8
North Carolina		39.206	33.615	37.176	110,6	94,8
North Dakota	1.044	991	1.044	1.571	158,5	150,5
Ohio	34.986			46.224	132,1	132,1
Oklahoma	18.607	18.607	18.607	18.313	98,4	98,4
Oregon			14.362	14.605	101,7	101,7
Pennsylvania	47.780	47.780	47.780	49.735	104,1	104,1
Rhode Island	3.989	3.774	3.973	3.168	83,9	79,4
South Carolina		23.806		21.534	90,5	90,5
South Dakota		3.633		3.596	99,0	99,0
Tennessee	22.264	21.528		15.655	72,7	70,3
Texas	161.173	154.901	161.173	140.839	90,9	87,4
Utah		7.191	7.431	5.382	74,8	72,4
Vermont	1.681	1.681	1.322	1.579	119,4	93,9
Virginia	31.658			28.431	89,8	89,8
Washington	16.799	16.488		17.760	107,7	105,7
West Virginia	4.948	5.778	4.948	5.708	115,4	98,8
Wisconsin		22.923	17.181	22.443	130,6	97,9
Wyoming	2.288	2.288	2.407	2.036	89,0	84,6

Conforme a estos datos se podría decir que el sistema estadounidense está sobrecapado. En el año 2013 el sistema penitenciario estadounidense, a nivel federal, estaría operando a un 133% de su capacidad oficial. Las prisiones estatales (*prisons*) estarían operando entre un 197,3% (capacidad mínima en Alabama) y un 50,9% (capacidad máxima en Nuevo México); la mediana se situaría en 102% respecto de la capacidad mínima y en 98,8% respecto de la capacidad máxima; en promedio la capacidad mínima de las prisiones estatales estaría en 110,4% (desviación estándar de 28,7) y la capacidad máxima en un 99,8% (desviación estándar de 20,2). Finalmente, las cárceles locales (*jails*)<sup>35</sup> estarían operando al 83,8% de su capacidad oficial.

<sup>35</sup> En las cárceles locales se cumplen penas inferiores a un año de prisión.

### 3. *La Sentencia de la Corte Suprema en el caso Brown vs. Plata*

Esta masificación de las cárceles americanas ha llegado hasta tal punto que han tenido que intervenir los Tribunales de Justicia para ponerle coto<sup>36</sup>. Concretamente, en el Estado de California, lo cual es significativo por el populismo punitivo y el sistema penal extremadamente severo que le ha caracterizado en las últimas décadas, el 4 de agosto de 2009 un Tribunal formado por tres jueces ordenó a dicho Estado, en base a lo dispuesto en el 18 U.S.C. § 3626, que redujese la población de las prisiones estatales en el plazo de 2 años a un 137,5% de su capacidad diseñada.

En el momento del juicio la población penitenciaria en el Estado de California casi doblaba la capacidad de sus prisiones. Estaba diseñada para 80.000 reclusos, pero albergaba aproximadamente a 156.000. De esa población, más de un 40% son hispanos, no llegan al 30% los presos afroamericanos, los blancos son algo más del 20% y el resto son de otras razas. En términos relativos, sin embargo, siguen siendo los afroamericanos quienes tendrían una tasa de encarcelamiento mayor, porque sólo un 6% de la población de California es negra, frente a los hispanos y los blancos que son un 40% cada uno.

Esta decisión, que a su vez trae origen en otras dos relativas a presos con graves problemas de salud (casos *Coleman vs. Brown* que se remonta a 1990 y *Plata vs. Brown* de 2001), sería luego confirmada por el Tribunal Supremo de los EEUU el 23 de mayo de 2011 por 5 votos contra 4 (con dos votos particulares) en el llamado caso *Brown vs. Plata*<sup>37</sup>, 563 U.S. 493 ss. (2011) [Docket n°. 09-1233], por entender que los niveles de densidad penitenciaria habían alcanzado tales límites que se producía una vulneración de la VIII Enmienda a la Constitución de los EEUU, que prohíbe las torturas y tratos inhumanos o degradantes. Afirma tajantemente que: “Una prisión que priva a los reclusos del sustento básico, incluyendo un cuidado médico adecuado, es incompatible con el concepto de dignidad humana y no tiene sitio en una sociedad civilizada” y “si el gobierno fracasa en cumplir con esta obligación, los Tribunales tienen la

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ-PACHECO ESTRADA, *InDret* 982 (2013-3), p. 10, llama la atención sobre el hecho de que “EEUU es uno de los pocos países occidentales sin un sistema formal y omnicompreensivo para la supervisión de todos los centros [penitenciarios]” y “esta carencia es especialmente flagrante en lo que atañe al acceso a los tribunales por parte de los internos”, en particular, debida a la aprobación por el Congreso en 1996 de la *Prison Litigation Reform Act*, que regula las denuncias relativas a centros penitenciarios y que, aunque su objetivo era limitar el número de denuncias sin fundamento, en realidad ha producido una drástica disminución de las denuncias presentadas, a pesar del importante incremento de la población penitenciaria. Esta autora dice que “se registró un descenso del 60%” y “también se redujo el porcentaje de éxito de las denuncias admitidas a trámite, lo cual vendría a refutar el propósito inicial de la ley” (p. 11).

<sup>37</sup> Sobre esta importante decisión, véanse, entre otros, BOWER, A.: «Unconstitutionally Crowded: *Brown v. Plata* and How the Supreme Court Pushed Back to Keep Prison Reform Litigation Alive», en *Loyola (LA) Law Review* n° 45 (2012), p. 555 ss.; NEWMAN, W.J./SCOTT, C.L.: «Brown v. Plata: prison overcrowding in California», en *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* n° 40(4) (2012), p. 547 ss.; SCHLANGER, M.: «*Plata v. Brown* and Realignment: Jails, Prisons, Courts, and Politics», en *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 48(1) (2013), p. 165 ss.; SIMON, J.: «Mass incarceration on trial», en *Punishment & Society* n° 13(3) (2011), p. 251 ss.

responsabilidad de remediar la correspondiente vulneración de la octava Enmienda” (563 U.S. 511).

El ponente del caso *Plata vs. Brown*, el Juez Anthony M. Kennedy, utiliza dos vías argumentales para confirmar la decisión del Tribunal de California.

Por un lado, describe las condiciones de hacinamiento y de indignidad del sistema penitenciario californiano, con datos que no tienen posibilidad de ser rebatidos,



recurriendo incluso a fotografías (reproduzco dos en el texto)<sup>38</sup>. Este Juez habla de que más de 200 reclusos pueden convivir en un gimnasio, vigilados tan sólo por 2 o 3 oficiales; o que 54 presos pueden compartir un único váter; o que reclusos enfermos pueden estar encerrados en jaulas del tamaño de una cabina telefónica (*dry cages*), esperando hasta cinco horas por tratamiento médico: por ejemplo, un psiquiatra declaró haber visto a un recluso que se le tuvo encerrado en una de esas jaulas casi 24 horas, de pie en un charco de su propia orina, en un estado casi catatónico; o

que la espera por cuidados para enfermos mentales puede alcanzar hasta un año; o que se constatan listas de espera de hasta 700 presos para ver a un médico; o que de 316 presos que estaban esperando una atención urgente, sólo 2 la recibieron en menos de 14 días; o que la tasa de suicidio en las prisiones de California es casi el doble que la media de los otros estados, produciéndose uno cada 6 o 7 días, afirmando además que más de un 70% de esos suicidios podían haberse evitado con medidas adecuadas de asignación de recursos, de tratamiento o de intervención<sup>39</sup>.



<sup>38</sup> Véase 563 U.S. 548 y 549. Yo recomiendo echar un vistazo a la página web del despacho que defendió a Ralph Coleman: *Rosen, Bien, Galvan & Grunfeld (RBGG)*, que junto a Marciano Plata y otros, han sido, en este caso, la parte apelada por Edmund G. Brown (Gobernador de California). Tiene un informe del caso muy amplio: con fotos, declaraciones de expertos y artículos en prensa (<http://rbgg.com/coleman>). Sobre los escritos presentados por las partes, véase también el blog del TS de los EEUU: <http://www.scotusblog.com/case-files/cases/schwarzenegger-v-plata>.

Al margen de este caso, me parece muy interesante el blog fotográfico de Pete BROOK, *Prison Photography* (<https://prisonphotography.org>), en el que trata de retratar la realidad de las prisiones americanas recopilando los trabajos de diversos fotógrafos. Pete Brook también ha organizado una exposición titulada *Prision Obscura* que tiene su propia página web (<http://exhibits.haverford.edu/prisonobscura>).

<sup>39</sup> Terry KUPERS, psiquiatra experto en temas de salud mental de los presos, y que precisamente intervino en este caso, en una entrevista realizada por Margarita MARTÍNEZ ESCAMILLA, publicada en la *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 07-c1 (2005), p. 7, resalta cómo “el castigar el comportamiento suicida, por ejemplo, pone de manifiesto tanto la brutalidad del castigo, como su inadecuación como tratamiento de salud mental”. Por paradójico que resulte, “¡se le impone una sanción disciplinaria por haber intentado suicidarse! Algunas de estas sanciones lo son por contrabando –por ejemplo, la cuchilla con la que el preso se cortó–. Otras lo son por ‘destruir la propiedad del Estado’. No sé –dice– si esto se refiere a la sábana usada por el preso para colgarse o, como un preso melancólicamente me explicó: ‘Yo creo que ellos piensan que yo soy una propiedad del Estado y si intento matarme estoy destruyendo su propiedad estatal’.

Por otro lado, el ponente considera que la orden del Tribunal de reducir la población penitenciaria fue “apropiada, necesaria y autorizada en este caso” (563 U.S. 512). En primer lugar, porque el Tribunal no estaba obligado a esperar más tiempo, ya que 12 años después del caso *Coleman* y 5 años después del caso *Plata*, la Administración californiana no había hecho nada para evitar la constante vulneración de los derechos más básicos de los reclusos, incluso observándose cierta reluctancia por parte de la misma a poner remedio a dicha situación. En segundo lugar, porque se considera que la masificación ha sido la causa principal de la violación de tales derechos constitucionales, ya que aquella abarrotaba las dependencias médicas y de salud mental, sobrecarga al personal médico y de vigilancia y crea condiciones de caos, violencia y de insalubridad que contribuyen a las aludidas violaciones constitucionales y frustran los esfuerzos para ponerles remedio. Es cierto que no ha sido la única causa, pero sí la principal o más importante. A ella se sumarían, dice el Tribunal, “los crónicos y cada vez peores recortes presupuestarios, la falta de voluntad política en reformar unas dependencias inapropiadas, y los sistemáticos fracasos administrativos” (563 U.S. 525). En tercer lugar, porque la propuesta del Estado de California de soluciones alternativas al establecimiento de un límite para la población penitenciaria, como pueda ser la construcción de más prisiones o la contratación de más personal, no es en absoluto realista y más bien es inasumible económicamente dada la envergadura del problema. Y en cuarto lugar, porque la reducción de la población penitenciaria produce efectos positivos no sólo en los presos con problemas de salud, sino también sobre el resto al mejorar sus condiciones de vida, y considera que se puede hacer sin producir un impacto negativo en la seguridad pública, es más, incluso hasta mejoraría (563 U.S. 535). Para llegar a esta conclusión se basa en el testimonio en juicio de altos responsables en instituciones penitenciarias<sup>40</sup>, y de investigadores académicos que demostraron que numerosos estados redujeron su población penitenciaria sin afectar negativamente a la seguridad pública, como Wisconsin, Illinois, Texas, Colorado, Montana, Michigan, Florida, Canadá o incluso en ciertos condados de la propia California. Se afirma que hay diferentes métodos de reducir la masificación que tendrían poco o nulo impacto en la seguridad pública, como la expansión de beneficios penitenciarios (*good-time credits*)<sup>41</sup> o la derivación de delincuentes con bajo riesgo hacia

Entonces, como castigo por la infracción, es probable que se le obligue a permanecer en la celda de aislamiento incluso más tiempo, con las repercusiones que usted ha enunciado. Muchos presos desesperados y con tendencias suicidas aprenden a sufrir en silencio en sus celdas, hasta el día en que realmente tienen éxito y consiguen poner fin a sus vidas. El índice de suicidio en prisión es muy alto y es más frecuente que ocurra durante el aislamiento punitivo y afecte a quienes, de antemano, se sabía que sufrían enfermedades mentales”.

<sup>40</sup> Por ejemplo, la propia ex alcaide de la prisión de San Quintín y secretaria del sistema penitenciario de California afirmó textualmente: “Estoy absolutamente convencida de que hacemos peor a la gente y que no garantizamos la seguridad pública por la forma en que tratamos a la gente” (563 U.S. 535).

<sup>41</sup> Los *good-time credits* son reducciones de condena por buen comportamiento de hasta de 54 días (en la práctica hasta 47 días) por año en prisión, según el 18 U.S.C. § 3624 (b).



programas comunitarios, como tratamientos de deshabitación, *day reporting centers*<sup>42</sup>, o el control telemático.

#### 4. *El cumplimiento de la decisión judicial por el Estado de California*

Como consecuencia de esta orden, el Estado de California aprobó un plan de reajuste de seguridad pública (*Public Safety Realignment*)<sup>43</sup> en virtud del cual, muchas de las personas que ingresaban en prisiones estatales (*prisons*), a partir de octubre de 2011 lo harían en prisiones locales (*jails*)<sup>44</sup>. Ninguno de los internos que entonces estaban en prisiones estatales sería trasladado a prisiones locales o puesto en libertad con antelación. Lo que se ha hecho, pues, es tratar de derivar hacia prisiones locales la población penitenciaria de nueva incorporación, y concretamente, el Plan de Reajuste se refería a delincuentes que no hubiesen cometido delitos graves, violentos o sexuales con obligación de registrarse (*non-non-non offenders*). Asimismo, se modificó también el régimen de la libertad condicional, en el sentido de tratar de reducir el número de presos en las prisiones estatales que vuelven por quebrantamiento de la condicional. A tal efecto, se derivó hacia los organismos locales de supervisión comunitaria los liberados condicionalmente de prisiones estatales por esos delitos *non-non-non*. Al ser ahora de competencia local la supervisión de esos liberados, las revocaciones de la condicional pasarían a cumplirse en prisiones locales en vez de estatales y como máximo hasta 180 días. A pesar de estas medidas, sin embargo, la población penitenciaria estatal seguía siendo superior a lo que había ordenado el Tribunal. En febrero de 2014 el Tribunal de tres jueces, teniendo en cuenta las modificaciones efectuadas, concedió al Estado de California un aplazamiento de otros dos años para que cumpliera con su mandato. Y así, en noviembre de 2014 se aprobó la Proposición 47, en virtud de la cual se reclasificaron algunos delitos de drogas y de propiedad (por importe de 950 \$ o menos) como delitos menores (*misdemeanors*) en vez de delitos graves (*felonies*)<sup>45</sup>.

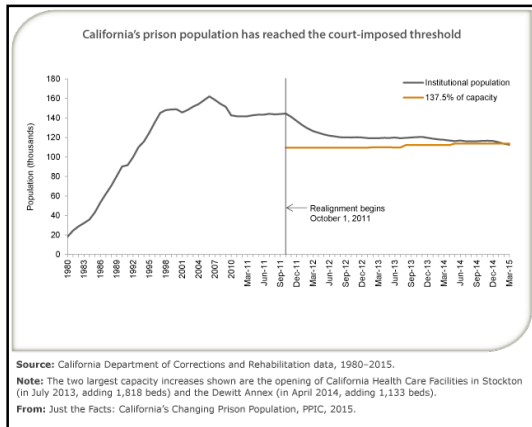
<sup>42</sup> Los *day reporting centers* son programas pensados fundamentalmente para liberados condicionalmente en los que los participantes están obligados a comparecer todos los días (de ahí el nombre) y preparar un itinerario para las actividades del día siguiente e informar por teléfono al centro a lo largo del día. La mayoría de estos centros también ofrecen enseñanza, formación laboral, información sobre el abuso de drogas, asesoramiento individual y de grupo, asistencia para la búsqueda de empleo, deshabitación de drogas, etc.

<sup>43</sup> A través de la Assembly Bill 109 y de las AB 117 y AB 118.

<sup>44</sup> Véase la página web del *Department of Corrections and Rehabilitation* de California ([www.cdcr.ca.gov](http://www.cdcr.ca.gov)).

<sup>45</sup> En este caso, sí se permitía que la modificación legal tuviese efectos retroactivos y se podía pedir la revisión de la sentencia (no se hace de oficio), así como la cancelación de antecedentes penales por esos delitos graves, pero con ciertas limitaciones. No se aplicaría retroactivamente a delincuentes sexuales, asesinos, por atentado con arma de fuego a un policía o por delitos castigados con cadena perpetua o pena de muerte. Incluso el Tribunal podía denegar la revisión de la sentencia si estimaba que podía comportar un riesgo excesivo para la seguridad pública. Además, la petición de revisión tiene una limitación temporal, pues se tiene que hacer antes del 4 de noviembre de 2017 (tres años desde la entrada en vigor de la Proposición 47).

Todas estas modificaciones legales, junto con otras como la expansión de benefi-



cios penitenciarios a reclusos en régimen de mínima custodia (en diciembre de 2014) o la apertura de dos nuevas prisiones estatales (en 2013 y 2014) o que también se hayan trasladado presos a otros Estados (Oklahoma, Mississippi y Arizona con los que se han firmado unos convenios), habría permitido al Estado de California finalmente cumplir con la orden judicial y reducir su población penitenciaria a nivel estatal por debajo del 137,5% de su capacidad diseñada en marzo de 2015, tal y como se muestra en el gráfico<sup>46</sup>.

## 5. *Apostilla*

En estos momentos en los que el Sr. Donald Trump acaba de ser elegido 45º Presidente de los EEUU y que es su propósito seguir una política de deportación y encarcelamiento masivo de inmigrantes<sup>47</sup>, me hace pensar si no nos encontraremos en un futuro próximo con nuevas resoluciones judiciales similares a las del caso *Brown vs. Plata* que he comentado. O quizás no, pues una de las primeras decisiones que como presidente deberá tomar el Sr. Trump es el nombramiento de un sustituto del juez Antonin Scalia, fallecido en febrero de 2016, quien, por cierto, emitió un voto particular en el caso *Brown vs. Plata* tremendamente duro<sup>48</sup>. Si a

<sup>46</sup> GRATTET, R./HAYES, J.: «California's Changing Prison Population», en *Just the Facts* abril 2015 ([www.ppic.org](http://www.ppic.org)).

El último dato que conozco de las estadísticas de California es de septiembre de 2015 y estaría al 135% (111.656 presos para una capacidad diseñada de 82.707).

<sup>47</sup> Lo dijo en el programa de la CBS *60 minutes* el 13 de noviembre de 2016 (<http://www.cbsnews.com/news/60-minutes-donald-trump-family-melania-ivanka-lesley-stahl>). Ahora bien, esta propuesta, como dice el editorial del *New York Times* del 18 de noviembre de 2016, titulado «Donald Trump's Plan to Purge the Nation», “no tiene sentido y además resulta aterradora”. Por un lado, porque no hay tantos inmigrantes delincuentes como él dice. De los 11 millones de inmigrantes ilegales que se calcula que hay en EEUU, unos 820.000 tienen antecedentes penales, y de ellos, unos 300.000 los tendrían por delitos graves (*felony*), que son los que dice que habría que encarcelar o deportar. Pero por otro lado, para llevar a cabo semejante redada, habría que movilizar grandes recursos policiales contra la gente que no representa ninguna amenaza, en el sentido de aumentar el número de entradas en domicilios o en lugares de trabajo, controles de tráfico, etc. Por ejemplo, a la administración de Obama le llevó 8 años deportar a 2.5 millones de inmigrantes. Eso sí, lo podría hacer por las bravas, al modo de lo que se hizo en el condado de Maricopa (Arizona) con el Sheriff Joe ARPAIO, pero eso sería saltarse a la torera el derecho a un proceso debido. Es más, esta propuesta del Sr. Trump, dice el editorial, puede ser contraproducente en cuanto al control de la criminalidad, pues muchos inmigrantes ilegales, víctimas de delitos, recelarán de acudir a la policía y de este modo puede acabar fortaleciéndose la delincuencia.

<sup>48</sup> Véase, 563 U.S. 550 ss., al que se adhiere el juez Clarence THOMAS. El argumento principal de este voto particular es que una orden de excarcelación masiva como la decretada por el Tribunal de Distrito sólo estaría justificada para aquellos presos a los que se les estuviese vulnerando sus derechos constitucionales, que él cifraría en aquellos a quienes se les denegase la asistencia médica o psiquiátrica que precisasen, pero no a 46.000 presos en general. De hecho, dice que “la mayor parte de ellos [los beneficiados por la orden del

ello le sumamos también la posible sustitución de los jueces Ruth B. Ginsburg y Stephen Breyer, con 83 y 78 años respectivamente, y ambos considerados progresistas, puede que el TS de los EEUU quede configurado, para muchos años, por una mayoría de 6 jueces conservadores frente a 3 progresistas<sup>49</sup>.

Ante este panorama, auguro que probablemente asistamos a una nueva época de encarcelamiento masivo en los EEUU, y probablemente el sistema penitenciario estadounidense difícilmente lo va a soportar y vamos a ver cómo de exasperan, hasta límites insospechados, los males asociados a la masificación de las cárceles.

#### IV. Reflexión acerca de las cárceles españolas

La exposición que he hecho del *mass imprisonment* estadounidense acontecido durante estas últimas décadas me sirve para reflexionar ahora sobre la situación de las cárceles en nuestro país. Advirtiéndolo de antemano que dicha situación no es comparable a la de EEUU, ni mucho menos, sin embargo, creo que no podemos decir que salgamos bien parados conforme a los estándares europeos de ocupación de las prisiones, según se podrá comprobar.

##### 1. *Las visitas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura a las cárceles españolas*

El pasado mes de octubre el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) efectuó una visita<sup>50</sup> a dos

Tribunal de Distrito] no serán presos con severas enfermedades físicas o mentales; sino que muchos de ellos serán, sin lugar a dudas, individuos en buenas condiciones físicas, que han desarrollado tremendos músculos levantando pesas en el gimnasio de la prisión” (563 U.S. 554). El tono de voto particular, en general, es muy duro con la resolución. Por ejemplo, así empezaba: “Hoy el Tribunal confirma la que quizás sea la orden más radical emitida por un tribunal en la historia de nuestra Nación: una orden que exige a California que libere el asombroso número de 46.000 criminales condenados.

Se presenta ante nosotros un caso cuyo resultado apropiado está tan claramente indicado por la tradición y el sentido común, que su decisión debería dar forma a la ley, y no viceversa (sic). Uno pensaría que, antes de permitir que el decreto de un tribunal federal de distrito libere a 46.000 delincuentes convictos, este Tribunal se esforzaría por leer la ley de tal manera que evitara ese resultado escandaloso. Hoy, por el contrario, el Tribunal ignora las estrictas disposiciones del estatuto de gobierno y las tradicionales limitaciones constitucionales sobre el poder de un juez federal, con el fin de defender el absurdo.

Los procedimientos que llevaron a este resultado fueron una parodia judicial (*judicial travesty*). Disiento porque la reforma institucional que el Tribunal de Distrito ha llevado a cabo viola los términos del estatuto de gobierno, ignora las limitaciones fundamentales sobre el poder de los jueces del Artículo III, y lleva a los tribunales federales mucho más allá de su capacidad institucional”.

<sup>49</sup> Véase PEREDA, C.: «La victoria de Trump garantiza un Tribunal Supremo conservador durante décadas», en *El País*, 10 de noviembre de 2016.

<sup>50</sup> «Por medio de visitas, este Comité examinará el trato dado a las personas privadas de libertad para reforzar, llegado el caso, su protección contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes» (art. 1 del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes) y «cada Parte autoriza la visita... a todo lugar bajo su jurisdicción donde haya personas privadas de la libertad por una autoridad pública». En dicha visita, todo Estado parte se compromete a facilitar al CPT «a) acceso a su territorio y derecho a desplazarse por él sin restricciones; b) cualesquiera datos sobre los lugares en que se encuentre personas privadas de libertad; c) la posibilidad de desplazarse a su voluntad a todo lugar donde haya personas privadas de libertad, incluido el derecho a moverse sin trabas en el interior de esos lugares; y

comisariás de policía de Oviedo, al Centro Penitenciario de Villabona y al Centro de Menores de Sograndio<sup>51</sup>. Como es sabido, dichas visitas se enmarcan dentro de la labor que realiza el Consejo de Europa a través del citado Comité<sup>52</sup>. Pero esta no es la primera vez que el CPT visita centros penitenciarios españoles, y la verdad es que últimamente los resultados de dichas visitas no han sido satisfactorios. Particularmente severo ha sido el último Informe del CPT sobre España tras la visita a La Modelo (Barcelona) en junio de 2012. En él se puede leer lo siguiente:

“En el momento de la visita en 2012, la distribución de los 1.781 presos en las 550 celdas –cada una de unos 10 m<sup>2</sup> (incluidos los espacios sanitarios)– no era equitativa. Por ejemplo, la Sexta Galería, destinada a los presos en régimen cerrado o que cumplen una sanción disciplinaria

d) cualquier otra información de que disponga la Parte y que necesite el Comité para el cumplimiento de su labor» (art. 8.2). Además, «el Comité podrá entrevistarse sin testigos con las personas privadas de libertad» (art. 8.3). «Después de cada visita, el Comité redactará un informe sobre los hechos comprobados con motivo de la misma teniendo en cuenta todas las observaciones que pudiere presentar la Parte interesada. Transmitirá a ésta su informe, en el que figurarán las recomendaciones que estime necesarias. El Comité podrá entablar consultas con la Parte para sugerir, si procede, mejoras para la protección de las personas privadas de libertad» (art. 10.1). «Si la Parte no coopera o se niega a mejorar la situación a la vista de las recomendaciones del Comité, éste podrá, por mayoría de dos tercios de sus miembros y después de que la Parte haya tenido la posibilidad de dar explicaciones, hacer una declaración pública al respecto» (art. 10.2).

<sup>51</sup> La visita fue llevada a cabo por los siguientes miembros del CPT: Mykola GNATOVSKYY (Ucrania) (Presidente del CPT y Jefe de la delegación), Vassilis KARYDIS (Grecia), Therese RYTTER (Dinamarca), Ivona TODOROVSKA (Macedonia), Olivera VULIĆ (Montenegro) y Hans WOLFF (Suiza).

Además de la cárcel asturiana, visitaron también los Centros Penitenciarios de León, Teixeiro (La Coruña), Puerto I y III (Cádiz) y Sevilla II. Además, la delegación realizó visitas específicas a la cárcel de Madrid V (Soto del Real) y a la prisión de Puerto II (Cádiz), con la finalidad de entrevistar a presos preventivos. Más información sobre esta visita del CPT en <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2016-10-13-eng.htm>.

<sup>52</sup> La Organización de Naciones Unidas también tiene un sistema parecido de visitas, creado por el «Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes», adoptado en la Asamblea General de 18 de diciembre de 2002 (Resolución A/RES/57/199) y que ha entrado en vigor el 22 de junio de 2006. España lo ratificó el 4 de abril de 2006. Por cierto, aunque EEUU ha ratificado la Convención contra la Tortura, si bien con numerosas Declaraciones y Reservas, sin embargo, no ha suscrito el Protocolo Facultativo. El objetivo de este Protocolo es «establecer un sistema de visitas continuas a lugares donde se priva de libertad a las personas, llevadas a cabo por personal independiente, con la finalidad de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (art. 1 del Protocolo). A tal efecto se ha creado el Subcomité sobre Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (SPT) (art. 2), compuesto por 25 miembros, entre los que se encuentra un representante español: Emilio GINÉS SANTIDRIÁN, que ya había sido representante de España en el CPT entre 2006-2009 (por cierto, antiguo miembro de ETA-militar y víctima de torturas, según un informe de Amnistía Internacional de 1979, véase BOCG, Congreso, Serie F, nº 1432-II, de 10 de febrero de 1982, p. 2794/1 ss.). Asimismo, «cada Estado Parte tiene el deber de establecer, designar y mantener a nivel doméstico uno o varios cuerpos de personal para la prevención de la tortura», denominado Mecanismo Nacional de Prevención (art. 3). En España esta labor le corresponde al Defensor del Pueblo, según la Disp. Final Única de la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, introducida por el art. 3 LO 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial. Véanse los Informes anuales que emite el Defensor del Pueblo al respecto (disponibles en <https://www.defensordelpueblo.es>). A tenor de dicha Disposición Final, se ha creado también un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención (véanse, en particular, los arts. 19 ss. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, introducidos por la Resolución de 25 de enero de 2012, BOE nº 52, de 1 de marzo de 2012). El SPT no ha visitado todavía España, pero tiene previsto hacerlo en 2017. Más información en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>.

de aislamiento, sólo contaba con celdas para un único preso y la Cuarta Galería, destinada a presos problemáticos, tenía una tasa de ocupación de menos de 2,5 reclusos por celda. Frente a ello, la Segunda Galería, destinada principalmente a presos con trabajo, presentaba una tasa media de ocupación de cinco presos por celda y la Primera Galería, que acoge a personas que entran en la cárcel por primera vez, tenía una tasa de ocupación aún más alta, con 31 celdas que acogían cada una a 6 reclusos (es decir, un espacio vital de aprox. 1,5 m<sup>2</sup>)<sup>53</sup>.

Por ello, el CPT instó a las autoridades catalanas a que redujesen a un máximo de dos presos por celda (que es la tasa empleada para calcular la capacidad oficial de La Modelo), por lo que deberían encontrar 700 plazas en otros centros penitenciarios en Cataluña a los que trasladar reclusos acogidos en La Modelo, objetivo que el CPT consideraba alcanzable.

Es cierto que el caso de La Modelo es muy grave<sup>54</sup> y excepcional, pero el CPT también ha llamado la atención a España por la masificación que sufren otras cárceles. Así, en la visita efectuada en junio de 2011, el CPT pudo constatar, por ejemplo, que en el C.P. Puerto III (Cádiz) se encontraban unos 1.500 presos, o en el de Córdoba 1.507 reclusos, para una capacidad oficial en ambos casos de 1.008 personas<sup>55</sup>. O en la visita efectuada en septiembre de 2007, se advertía con carácter general que la ocupación oficial del sistema penitenciario había alcanzado un 143%<sup>56</sup>, y que, en particular, el C.P. Madrid V (Soto del Real), con la misma capacidad que las prisiones anteriormente mencionadas, albergaba a 1.838 presos, o que el C.P. de Nanclares de Oca, con una capacidad oficial para 557 personas, custodiaba a 641 reclusos, o que el C.P. de San Sebastián (Martutene), con una capacidad oficial para 157 personas, acogía a 325 internos<sup>57</sup>. O en la visita que efectuó en noviembre de 1998, el CPT constató cómo el C.P. de Las Palmas de Gran Canaria (Salto del Negro) tenía 688 celdas, aunque se le asignaba una capacidad operativa entre 1.200 y 1.300 presos, y por aquel entonces alojaba a 1.273 internos; o el C.P. Jaén II con 453 celdas y una capacidad atribuida de 710 personas, tenía 678 presos<sup>58</sup>.

En la visita de julio de 2003, el CPT afirma, con carácter general, que:

“El Comité señala que, incluso con un nivel de ocupación del 95% de

<sup>53</sup> CPT/Inf (2013) 8, pág. 8. Y eso que ya venía advirtiendo de la situación de La Modelo en otros informes anteriores.

<sup>54</sup> Se lleva años tratando de cerrar la cárcel de La Modelo, y ha habido acuerdos en este sentido entre el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat, pero lo cierto es que todavía sigue abierto. Los últimos datos que conozco son del 31 de diciembre de 2015, y había 1.356 presos (véase [http://justicia.gencat.cat/ca/departament/Estadistiques/serveis\\_penitenciaris](http://justicia.gencat.cat/ca/departament/Estadistiques/serveis_penitenciaris)).

<sup>55</sup> CPT/Inf (2013) 6, pág. 29. Se aclara que dicha capacidad es la que corresponde a los Centros Penitenciarios Tipo que se construyen en la actualidad en España.

<sup>56</sup> CPT/Inf (2011) 11, pág. 34.

<sup>57</sup> CPT/Inf (2011) 11, pág. 52.

<sup>58</sup> CPT/Inf (2000) 5, pág. 24.

la capacidad total de diseño de un establecimiento penitenciario, resulta prácticamente imposible que un servicio penitenciario pueda cumplir lo que se le pide y, en particular, de asegurar el respeto a la dignidad humana de los reclusos. Por lo tanto, el uso de la privación de libertad debe ser acompañado por la infraestructura necesaria en la forma de una prisión adecuada y suficientes recursos financieros y de personal”<sup>59</sup>.

Y concretamente, de los C.P. de Tenerife y de Villabona que visitó en aquel año, el CPT afirma que, aunque “en ambas prisiones, las condiciones materiales para la población general de reclusos eran en principio aceptables”, y que “las celdas diseñadas para un preso medían entre 7 m<sup>2</sup> (en Tenerife) y 8,5 m<sup>2</sup> (en Villabona), disponían de suficiente iluminación artificial y ventilación, estaban adecuadamente amuebladas y equipadas con sanitarios dentro de la celda”, “sin embargo, en ambas prisiones, las celdas antes mencionadas se utilizaban para retener a dos presos en cada una”, lo que “a juicio del CPT, una celda de 7 m<sup>2</sup> nunca debe utilizarse para albergar a más de una persona, salvo en casos excepcionales en los que sería desaconsejable que un prisionero quedara solo” [por ejemplo, en caso de riesgo de suicidio] y “además, las celdas de 8,5 m<sup>2</sup> ofrecen un espacio de vida limitado para dos personas, incluso si son capaces de pasar la mayor parte del día fuera de sus celdas”<sup>60</sup>. Por ello recomendó entonces que “deberían tomarse medidas inmediatamente para asegurar que las celdas de 7 m<sup>2</sup> de la prisión de Tenerife –así como en cualquier otra prisión española que tenga condiciones semejantes– no se usen para acomodar a más de un preso. E igualmente deben hacerse esfuerzos para reducir la ocupación de las celdas de 8,5 m<sup>2</sup> a una sola persona”<sup>61</sup>.

## ***2. En particular la situación del Centro Penitenciario de Villabona***

No sé lo que dirá el Informe del CPT acerca de las últimas visitas acontecidas el pasado mes de octubre. Me imagino que algo parecido, pero quisiera poner de relieve algunos datos acerca de la prisión asturiana. Para el que no conozca el Centro Penitenciario de Villabona, hay que decir que se construyó en 1993, por tanto, antes de la generalización del actual diseño arquitectónico de Centros Penitenciarios Tipo. Cuenta con diez módulos: en principio, nueve de hombres y uno de mujeres, aunque con alguna matización que luego haré. En cada uno de ellos hay 84 celdas, por lo que si nos atuviésemos a lo dispuesto en el art. 19 LOGP, habría 840 plazas. A estas habría que sumar 49 habitaciones del C.I.S. “El Urriellu”, adscrito al C.P. de Villabona, y en donde cumplirían prisión presos clasificados en tercer grado<sup>62</sup>. En total, por tanto, habría 889 celdas.

<sup>59</sup> CPT/Inf (2007) 28, pág. 37.

<sup>60</sup> CPT/Inf (2007) 28, pág. 37.

<sup>61</sup> CPT/Inf (2007) 28, pág. 38.

<sup>62</sup> Hay que decir que la densidad de los Centros de Inserción Social es difícil de precisar, y no sólo en términos de densidad espacial, sino también en términos de densidad social (*supra* III.2.), por cuanto hay

Hay que decir, no obstante, que ni siquiera en el dato de la capacidad diseñada del C.P. de Villabona los organismos se ponen de acuerdo. Así, el sindicato de prisiones ACAIP maneja esa cifra, si bien aclara que se refiere a “celdas funcionales”, y que habría que completar con otras 104 celdas. En total, por tanto, serían 993 celdas<sup>63</sup>. Esta cifra es la que asigna también la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que en la última Memoria publicada afirma que “el volumen total de población puede considerarse como aceptable, ya que en ningún caso se superan los 1.600 que llegó a haber años atrás, y aunque desde entonces se aprecia una leve tenencia a la baja, todavía está lejos de los 993 internos, que es la capacidad asignada al Centro Penitenciario de Villabona, contando un interno por cada celda. Sin embargo, teniendo en cuenta las peculiaridades de este Centro, como es la existencia de las Unidades Terapéuticas, que ocupan cinco módulos, así como el C.I.S., la enfermería, un módulo de mujeres y dos módulos de respeto, podemos concluir que estamos dentro de unos parámetros razonables”<sup>64</sup>.

En cambio, la página web de Instituciones Penitenciarias dice que Villabona cuenta con 775 celdas, más 92 complementarias. En total serían 867 celdas<sup>65</sup>.

Incluso el Informe del CPT de 2007 sobre la visita al C.P. de Villabona lo des-

que tener en cuenta que el tercer grado supone un régimen de semilibertad, con lo que el penado no pasa todo el día en el establecimiento penitenciario, pero es que incluso hay presos asignados a los CIS que ni siquiera tienen que pernoctar en el mismo, puesto que se les aplica el control telemático previsto en el art 86.4 del Reglamento Penitenciario. Por los datos que aparecen publicados en medios de comunicación (véase, por ejemplo, CAMPO, P.: «Villabona, la cárcel de los reincidentes», *La Voz de Asturias* de 14 de noviembre de 2016), se puede decir que en la actualidad en Villabona hay unos 90 presos clasificados en tercer grado y de ellos unos 35 tendrían pulseras electrónicas. En los Informes anuales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias no se detallan por Centros Penitenciarios el número de presos bajo control telemático. Solamente en el correspondiente al año 2010, en las pp. 132-134, he encontrado que se detalla esa información, y se cifraba entonces en 41 altas y 38 bajas el número de presos bajo control telemático en el CIS de Villabona.

<sup>63</sup> Véase el Estudio sobre la masificación en los Centros Penitenciarios españoles de 2005 a 2010 elaborado por el sindicato de prisiones ACAIP, titulado “*Celdas funcionales*”, el relativo a la Comunidad Autónoma de Asturias está disponible en [http://www.acaip.info/centros\\_en\\_cifras/asturias\\_2005\\_2010.pdf](http://www.acaip.info/centros_en_cifras/asturias_2005_2010.pdf). Aclara dicho informe que por plazas o celdas funcionales debe entenderse aquellas residenciales donde el interno vive de forma continuada durante todos los días y hasta su salida del centro, excluyendo, por tanto, las plazas existentes en enfermería, aislamiento e ingresos y tránsitos, que son ocupadas por presos por un periodo determinado de tiempo (días/semanas). En otro informe publicado el 30 de noviembre de 2015 (disponible en <http://www.acaip.es>), bajo la rúbrica de Anexo al Informe de la situación penitenciaria (2011/2015), adscribe a C.P. de Villabona y al C.I.S. “El Urriellu” 889 celdas funcionales más 104 celdas complementarias.

<sup>64</sup> *Memoria 2015 del Fiscal Superior del Principado de Asturias*, pág. 176 (disponible en <http://www.fiscal.es>). Y continúa, “en las Unidades Terapéuticas, tres en total, formadas por los módulos uno a cinco, a 1 de enero de 2015 había 397 internos y, a 31 de diciembre, 364. Como en años anteriores debe subrayarse el buen funcionamiento de dichos módulos, también llamados “espacios libres de droga”, que son un importantísimo primer escalón para la deshabitación a la droga y, más aún, de cara a la salida a alguna institución colaboradora en este ámbito. A 31 de diciembre había además en tercer grado en la modalidad del artículo 182 del R.P. un total de 48 internos en unidades extrapenitenciarias, la mayoría en Proyecto Hombre y Adsis”.

<sup>65</sup> Véase <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/centrosPenitenciarios/ficha.html?ep=0090>.

cribe como que cuenta con 7 módulos para hombres, 1 para mujeres y 1 mixto<sup>66</sup>. Es probable que el CPT considere el módulo mixto, que se corresponde con la UTE-1 (módulos 1 y 2)<sup>67</sup>, como un único módulo, cuando en realidad está formado por dos módulos unidos, lo que daría un total de 10 módulos, y no 9.

Esta discrepancia de datos respecto del C.P. de Villabona creo que pone de relieve la necesidad de hacer un estudio en profundidad de verdadera la capacidad de los Centros Penitenciarios españoles, que está aún por determinar con exactitud<sup>68</sup>. El propio CPT en el citado Informe pedía a las autoridades españolas y también a las catalanas que remitiesen al Comité información estadística actualizada del sistema penitenciario, y en particular, sobre “su capacidad diseñada en total (*óptima*), sobre la base de un preso por celda, su capacidad operativa (*funcional*) y el nivel actual de ocupación”<sup>69</sup>.

La realidad penitenciaria asturiana es que la mayoría de las celdas están ocupadas por dos internos, una situación que no es coyuntural, sino estructural<sup>70</sup>. La capacidad oficial de Villabona ha sido fijada por el Ministerio del Interior en 1.300 internos. Pero la capacidad operativa, es decir, la posibilidad real de la cárcel de funcionar adecuadamente, es mucho menor. Según fuentes de sindicatos de instituciones penitenciarias, la situación idónea del centro se situaría en 977 reclusos<sup>71</sup>. No creo que la situación llegue a ser tan grave como para suponer una seria vulneración de derechos humanos, pero sí creo que estamos ante un preocupante problema de gestión penitenciaria, lo cual no quiere decir que si no se toman medidas de

<sup>66</sup> CPT/Inf (2007) 28, pág. 33.

<sup>67</sup> Más información sobre la Unidad Terapéutica y Educativa (UTE) en <http://www.utevillabona.es>. Véase también DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual de 2013*, vol. I, p. 149 ss.; *Informe Anual de 2014*, p. 160 ss.; *Informe Anual de 2014*, p. 190 ss.

<sup>68</sup> De hecho resulta llamativo el cambio de la capacidad de ocupación del sistema penitenciario español que aparece en las estadísticas del Consejo de Europa SPACE-I (disponible en <http://wp.unil.ch/space>). En el año 2009 figuraba una capacidad para 55.421 reclusos, y de repente, en el 2010, la capacidad del sistema penitenciario español se incrementó un 39%, hasta los 76.851. Esto obedece simplemente a un cambio en la capacidad oficial asignada por las autoridades españolas, que donde antes decían que entraban 100 presos, ahora dicen que entran 139, sin que ello responda a un verdadero aumento de la capacidad diseñada u operativa del sistema penitenciario español.

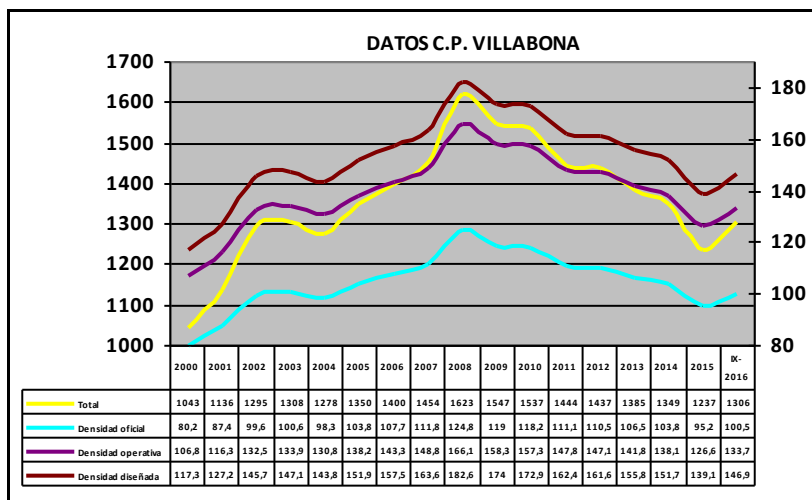
<sup>69</sup> CPT/Inf (2007) 28, pág. 38.

<sup>70</sup> Con carácter general, véase GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I.: «La cárcel en España: Mediciones y condiciones del encarcelamiento en el siglo XXI», *Revista de Derecho Penal y Criminología* nº 8 (2012), p. 351 ss., quien en su análisis de las condiciones materiales del sistema penitenciario español pone de manifiesto que “la mayoría de las celdas tiene alrededor de 10 m<sup>2</sup>, con una litera, una mesa de escritorio, una silla y un armario de obra, lo cual deja poco espacio habitable para las dos personas que suelen vivir ahí unas 15 horas al día. El hecho de que las celdas se construyan ya con literas es debido a que lo habitual –9 de cada 10 internos– es que en cada celda vivan dos presos, de los cuales cerca del 80% valoran el mobiliario existente como inadecuado para compartir celda” (366). También advierte este autor que “la sobrecapacidad es un hecho que parece ser más acusado para la población penitenciaria femenina” y que el problema “no parece que sea un reducido número de plazas, sino un excesivo número de presos... [pero] la opción política elegida ha sido aumentar el número de plazas, no reducir el número de presos” (367).

<sup>71</sup> Véase la información aparecida en el diario *La Nueva España* de 7 de mayo de 2008: «La cárcel, al borde del colapso con 1.497 internos para 820 celdas». No obstante, hay que advertir que el CPT ya visitó el C.P. de Villabona en julio de 2003 y en el Informe emitido decía que tenía capacidad oficial de 1.577 plazas [CPT/Inf (2007) 28, pág. 33]. En aquel entonces albergaba a 1.261 internos.



cara al futuro, dicho problema acabe también afectando a los derechos de los internos. Quizás las estadísticas oficiales no reflejen esta sobreocupación, pero lo cierto es que es real, por lo menos, en varios de sus módulos.



Los números de la saturación hablan por sí mismos: el 31 de diciembre de 2000 Villabona tenía 1.043 internos. A partir de aquí se observa un incremento extraordinario en la población reclusa, a la par de lo que ha sucedido en el resto de España<sup>72</sup>, que ha llevado a alcanzar el nivel máximo de densidad en Villabona en el mes de noviembre de 2008, con nada más y nada menos que 1.650 internos. Es decir, que aun tomando como referencia la capacidad oficial fijada por el Ministerio de 1.300 internos, la cárcel estaba ocupada al 127%. Si damos por válida la capacidad operativa de que hablan los sindicatos, Villabona estuvo ocupada en ese momento al 169%, y si contamos sólo las “celdas funcionales”, la capacidad diseñada alcanzó entonces el 186%. Es imposible que esos niveles se pudiesen mantener por mucho tiempo, y lo cierto es que desde entonces ha ido descendiendo<sup>73</sup> paulatina-

<sup>72</sup> Me remito a lo expuesto, entre otros, por AGUILAR CONDE, A./GARCÍA ESPAÑA, E./BECERRA MUÑOZ, J.: *Realidad y política penitenciarias*, Ed. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología/Tirant lo Blanch, Málaga, 2012 (disponible en <http://www.oda.uma.es>) [un resumen de este trabajo en EIDEM, «Realidad y política penitenciarias», *Boletín criminológico* nº 136, art. 4 (2012), p. 1 ss.]; BRANDARIZ GARCÍA, J.A.: «La evolución del sistema penitenciario español, 1995-2014: Transformaciones de la penalidad y modificación de la realidad», *Revista Crítica Penal y Poder* nº 9 (2015), p. 1 ss.; CID MOLINÉ, J.: «El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: diagnóstico y remedios», *Revista Española de Investigaciones Criminológicas* nº 6, art. 2 (2008), p. 1 ss.; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, I.: «Aumento de presos y Código Penal. Una explicación insuficiente», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 13-04 (2011), p. 1 ss.

<sup>73</sup> Como ha sucedido también en el resto de España. La razón principal de este descenso hay que achacarla, según DAUNIS RODRÍGUEZ, A.: «Ocupación carcelaria. Hipótesis acerca del descenso de la población penitenciaria en España», *Estudios Penales y Criminológicos* t. XXXVI (2016), p. 447 ss., a la disminución de la población extranjera y en menor medida a la reforma legal de 2010 en materia de drogas. Como dos tercios de la disminución habría que atribuirlo al descenso de la población extranjera y un tercio a la reforma sobre delitos de tráfico de drogas. Lo que prácticamente no habría tenido relevancia alguna en ese descenso habrían sido un mayor recurso a las medidas alternativas a la privación de libertad (como la suspensión y la

mente el número de internos hasta situarse a finales de 2015 en 1.237 reclusos, aunque en lo que va de año ha habido un repunte y los últimos datos publicados, que vienen a coincidir con la fecha de la visita del CPT, dan una cifra de 1.306 internos, que vuelve a situar al C.P. de Villabona por encima de su capacidad oficial (101%), y claramente por encima de su capacidad operativa (134%) o diseñada (147%). Si nos fijamos en la *ratio* de presos por celda nos daría que, con carácter general, es de 1,5 presos/celda (1.306 presos/889 celdas), pero en algunos módulos llega a los 2 presos/celda. Si las celdas del C.P. de Villabona son de entre 7,5 y 8,5 m<sup>2</sup>, tal y como ya dijo el propio CPT en un Informe anterior<sup>74</sup>, el espacio vital de que dispondrían los presos oscilaría entre 3,75 m<sup>2</sup>/preso y 5,66 m<sup>2</sup>/preso, según el tamaño y la ocupación de la celda. ¿Esto se corresponde con los estándares del CPT? Ya hemos visto antes que dicho organismo considera que celdas de 8,5 m<sup>2</sup> ofrecen un espacio de vida limitado para dos personas. Pero veamos con un poco más de detalle esta cuestión.

### 3. *Los estándares europeos sobre la masificación carcelaria*

El hacinamiento carcelario ha sido un problema que ha preocupado especialmente al Consejo de Europa desde hace tiempo, pero no ha sido hasta hace muy poco cuando ha concretado ciertos estándares de habitabilidad de las celdas. Ya en las Reglas Penitenciarias Europeas de 1987 [Recomendación No. R (87) 3]<sup>75</sup> se establecía que los dormitorios debían reunir unos requisitos mínimos en materia de salud e higiene, teniendo en cuenta las condiciones climáticas, y especialmente la superficie de suelo, el volumen de aire, la iluminación, la calefacción y la ventilación<sup>76</sup>. Así mismo, el CPT, en diversos Informes Generales que tiene que emitir

sustitución de la pena de prisión, los TBC o la libertad condicional) (véanse, p. 475-476). Concretamente, este autor ha contabilizado que de los 14.465 presos menos que hay en las cárceles españolas en el período comprendido entre 2010 y 2015, 9.992 de ellos serían extranjeros, es decir, un 69,08% de toda la disminución de la población penitenciaria (véanse p. 467-468). Ahora bien, ese descenso no obedecería a un mayor recurso a la medida de expulsión del territorio (ya sea administrativa del art. 57 de la Ley de extranjería, ya sea penal del art. 89 CP), sino provocado por la disminución en más de un millón de los extranjeros residentes en España (véase p. 470). Y en materia de drogas, ha contabilizado 5.060 presos menos (véase, p. 473).

<sup>74</sup> CPT/Inf (2007) 28, pág. 34. Se refería a las celdas del módulo de aislamiento, pero son iguales a las de otros módulos.

<sup>75</sup> También las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos elaboradas por la ONU en 1955 ya señalaban que «Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual» (Regla 9.1). Y la Regla 10 establecía que «Los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación».

Actualmente estas Reglas Mínimas han sido sustituidas por las Reglas Nelson Mandela, aprobadas por la Asamblea General, Resolución 70/175, el 17 de diciembre de 2015. Las Reglas relativas al alojamiento de los presos son ahora las Reglas 12 ss.

<sup>76</sup> Véase la Regla 15 de las Reglas Penitenciarias Europeas de 1987. Como es sabido, estas Reglas han sido actualizadas por la Recomendación (2006) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. La actual

todos los años, y que se han compilado en las Normas del CPT relativas a cuestiones de fondo, se ocupó de esta cuestión, pues consideró que era «un tema de relevancia directa para el mandato del CPT» (punto 46 del 2º Informe General [CPT/Inf (92) 3])<sup>77</sup>. Y es que «en el curso de varias de sus vistas durante 1996, el CPT encontró... [en la] superpoblación en las cárceles, un fenómeno que destruye el sistema penitenciario en toda Europa... [haciéndose] particularmente acusada en las prisiones utilizadas para acomodar a los presos preventivos» (punto 13 del 7º Informe General [CPT/Inf (97) 10])<sup>78</sup>, sin que la solución a dicho problema venga de la mano del aumento del número de plazas penitenciarias, sino de políticas que reduzcan la población reclusa (punto 14 del 7º Informe General [CPT/Inf (97) 10])<sup>79</sup>. Y es que, a juicio del CPT, «el problema de superpoblación en las cárceles es suficientemente grave como para recurrir a la cooperación a nivel europeo, con el fin de idear estrategias que acaben con dicho problema» (punto 15 del 7º Informe General [CPT/Inf (97) 10]). Es por ello que dentro del marco del Comité Europeo de Problemas Penales (CDPC) se comenzó a trabajar en esta materia y se elaboró la Recomendación (99) 22, de 30 de septiembre, concerniente a la superpoblación de las prisiones y a la inflación de la población penitenciaria, en la que se advertía de este «gran reto para la administración penitenciaria y el sistema de justicia penal en su conjunto, tanto en términos de derechos humanos como de gestión eficiente de las prisiones», y que, a lo largo de 26 puntos que abarcan todos los niveles (legislativo, judicial y ejecutivo), sostenía un planteamiento en el que «las medidas dirigi-

Regla 18.1 establece que: «El alojamiento destinado a los detenidos, y en particular los dormitorios, respetarán la dignidad humana y, en la medida de lo posible, su intimidad, y responderán a los requisitos mínimos requeridos en materia de salud e higiene, teniendo en cuenta las condiciones climáticas, y especialmente la superficie de suelo, el volumen de aire, la iluminación, la calefacción y la ventilación». Además, se recomienda que las leyes de los Estados prevean «mecanismos que garanticen que el respeto de estas condiciones mínimas no se ponga en peligro como consecuencia de la superpoblación de las prisiones» (Regla 18.4).

<sup>77</sup> Expresamente se decía que: «Todos los servicios y actividades dentro de una prisión se verán afectados adversamente si tienen que atender a más presos de los que se había previsto acomodar; la calidad de vida global en el establecimiento se verá mermada, quizás de forma significativa. Además, el nivel de superpoblación en una prisión, o en una zona determinada de la misma, puede ser tal, que resulte *inhumano o degradante desde un punto de vista físico*» (cursiva añadida).

<sup>78</sup> E insiste: «Una prisión superpoblada conlleva un alojamiento apretado y antihigiénico; una constante falta de privacidad (incluso cuando se trata de realizar tareas tan básicas como utilizar un sanitario); reducción de actividades fuera de las celdas debido a la falta de instalaciones disponibles y a que la demanda sobrepasa al personal; servicios sanitarios sobrecargados, aumento de tensión y por tanto mayor violencia entre los presos y entre éstos y el personal. Esta lista es mucho más exhaustiva. El CPT ha llegado a la conclusión en más de una ocasión de que los efectos adversos de la superpoblación han dado como resultado *condiciones inhumanas y degradantes de la detención*» (cursiva añadida).

<sup>79</sup> «Para controlar el problema de la superpoblación –dice el citado Informe–, algunos países han tomado como medida el aumento del número de plazas penitenciarias. Por su parte, el CPT está lejos de dejarse convencer de que, creando alojamiento adicional, se conseguirá una solución duradera. De hecho, un número de Estados Europeos se han embarcado en programas extensivos de construcción de prisiones, con lo que se han encontrado con el aumento de la población de sus prisiones al tiempo que aumentaba la capacidad de alojamiento de las mismas. Por el contrario, la existencia de políticas que limiten o moderen el número de personas enviadas a las prisiones ha supuesto una contribución importante en determinados Estados para mantener la población de las prisiones a un nivel controlable».

Insiste también en esta idea el Punto 28 del 11º Informe General [CPT/Inf (2001) 16].

das a combatir la masificación de las cárceles y reducir el volumen de la población reclusa necesitan integrarse dentro de una política criminal coherente y racional dirigida a la prevención del comportamiento criminal, al cumplimiento efectivo de la ley y la seguridad pública, la individualización de las sanciones y medidas y a la reintegración social de los delincuentes».

Los principios fundamentales establecidos por esta Recomendación (99) 22 siguen siendo hoy válidos y parten de la idea de que «la privación de libertad debe considerarse como una sanción o medida de último recurso» y que «la ampliación de la capacidad de las prisiones debe considerarse una medida excepcional, ya que generalmente no es probable que ofrezca soluciones duraderas». Por el contrario, considera que «debería preverse un conjunto apropiado de sanciones y medidas comunitarias», plantearse «la desincriminación o la reclasificación de los delitos (para que las penas ya no supongan privación de libertad)» y resalta «la necesidad de un análisis detallado de los principales factores que contribuyen a la elaboración de estrategias coherentes contra el hacinamiento carcelario».

Es cierto que todos estos textos llaman la atención sobre el problema del hacinamiento, pero en ninguno de ellos se consideró necesario concretar el espacio mínimo que deberían tener las celdas. Tan sólo en el Comentario a las Reglas Penitenciarias Europeas se decía que «existen indicios de que [el CPT] considera adecuadas para un recluso las celdas de 9 a 10 m<sup>2</sup>». Asimismo, este Comentario advierte que debería establecerse «la capacidad máxima de admisión de todas las prisiones» (comentario a la Regla 18), tal y como había establecido también la Recomendación (99) 22 (punto 6).

Sin embargo, en contra de lo que venía siendo su costumbre de no establecer unas medidas exactas, el 15 de diciembre de 2015 el CPT emite un informe sobre «El espacio vital por preso en establecimientos penitenciarios» [CPT/Inf (2015) 44], en el que fija los siguientes estándares mínimos sobre las dimensiones que debería tener una celda<sup>80</sup>: *6 m<sup>2</sup> de espacio vital para una celda individual, más el sanitario; 4 m<sup>2</sup> de espacio vital por preso para una celda de ocupación múltiple, más el sanitario completamente compartimentado; al menos 2 m de distancia entre las paredes de la celda; y al menos 2,5 m de altura hasta el techo.*

Por tanto, concluye que sería deseable para una celda de 8 o 9 m<sup>2</sup> no albergar a más de un recluso y para celdas de 12 m<sup>2</sup> no más de dos prisioneros. Y lo que es más importante, el CPT recomienda a los Estados miembros aplicar estos estándares más elevados, en particular a la hora de construir nuevas prisiones. Ahora bien, también advierte el CPT que estos estándares sobre las dimensiones mínimas no deben considerarse como absolutos<sup>81</sup>. «En otras palabras, [el CPT] no sostiene

<sup>80</sup> Aclara que estas medidas se refieren a celdas diseñadas para albergar a presos, pero también celdas especiales para cumplir sanciones disciplinarias de aislamiento. Excluye, sin embargo, los calabozos de comisarías, las dependencias de los CIE o las celdas en psiquiátricos.

<sup>81</sup> De hecho considera que estas dimensiones varían o vienen determinadas en función de diversas cir-

automáticamente que una pequeña desviación de sus normas mínimas pueda considerarse en sí misma como un trato inhumano y degradante del (de los) prisionero(s) afectado(s), siempre que puedan encontrarse otros factores que lo alivien, como en particular, el hecho de que los reclusos pueden pasar una cantidad considerable de tiempo cada día fuera de sus celdas (en talleres, clases u otras actividades). No obstante, incluso en tales casos, el CPT seguiría recomendando que se cumpliera la norma mínima»<sup>82</sup>.

En efecto, aunque la jurisprudencia del TEDH no es unánime en este punto, pues existen sentencias que mantienen posiciones muy diversas al respecto<sup>83</sup>, se puede decir que el Tribunal considera que existe una “fuerte presunción” de violación del art. 3 CEDH cuando el espacio personal disponible por preso es inferior a 3 m<sup>2</sup> en una celda de ocupación múltiple. El TEDH fijó un test de “fuerte presunción” de dicha vulneración en el *caso Ananyev y otros c. Rusia* (STEDH de 10 de enero de 2012, § 148), según el cual: 1) cada interno tiene que tener un sitio individual para dormir en la celda; 2) cada interno tiene que disponer por lo menos de 3 m<sup>2</sup> de suelo; y 3) la superficie total de la celda tiene que permitir al interno moverse libremente entre el mobiliario. Este test de “fuerte presunción” opera poderosamente, pero no de una manera irrefutable, como presunción de violación del art. 3 CEDH, correspondiéndole entonces al Gobierno demostrar convincentemente que hay otros factores capaces de compensar adecuadamente la falta de espacio personal<sup>84</sup>, como la brevedad de tal carencia de espacio, la libertad de movimientos por todo el establecimiento, la existencia de actividades adecuadas fuera de la celda, las condiciones apropiadas del establecimiento en general.

Por lo tanto, si la celda está ocupada por dos presos, que es lo habitual en España, y en particular en el C.P. de Villabona, las dimensiones de la celda deberían ser, conforme al criterio sentado por el CPT, por lo menos, de 10 m<sup>2</sup> de espacio vital (6 m<sup>2</sup> + 4 m<sup>2</sup>) más el sanitario aparte de 1 o 2 m<sup>2</sup>, cosa que no se cumple. Sin embargo, para que esta desviación de los estándares de habitabilidad fijados por el CPT

cunstances [CPT/Inf (2015) 44, párrafos 6-8], como el tipo de establecimiento (no es lo mismo un calabozo en una comisaría, que una celda de un establecimiento penitenciario), el nivel de ocupación de la celda (no es lo mismo una celda individual, que una de ocupación múltiple, que si son muy grandes –para docenas o centenares de reclusos– el CPT alberga serias objeciones) y el tipo de régimen de vida (no es lo mismo que permanezca en régimen de aislamiento, que pueda salir de la celda y pueda participar en diversas actividades).

<sup>82</sup> CPT/Inf (2015) 44, párrafo 21. En particular, considera que «para decir que las condiciones de detención pueden considerarse como un trato inhumano y degradante, las celdas tienen que estar extremadamente masificadas o, como en la mayoría de los casos, combinar una serie de elementos negativos, como un número insuficiente de camas para todos los reclusos, mala higiene, infestación con bichos, ventilación insuficiente, calefacción o luz escasa, falta de saneamiento en las celdas y, en consecuencia, el uso de baldes o botellas para las necesidades de la naturaleza» (párrafo 22).

<sup>83</sup> Véase un resumen de esta jurisprudencia en la STEDH de 20 de octubre de 2016 (*caso Muršić c. Croacia*), §§ 116-121.

<sup>84</sup> Véase el desarrollo de estos otros factores en la STEDH de 20 de octubre de 2016 (*caso Muršić c. Croacia*), §§ 130-135.

pueda constituir un trato inhumano o degradante que vulnere el art. 3 CEDH, siguiendo la actual jurisprudencia del TEDH, dicha situación tendría que verse agravada por condiciones de vida poco respetuosas con la dignidad de los reclusos, que por lo habitual no se dan en nuestras cárceles<sup>85</sup>, ni en particular en el C.P. de Villabona.

Por último, hay que destacar que se ha producido un hito extraordinario en el panorama europeo, que en mi opinión va a tener una tremenda repercusión en los próximos años, y es que el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 28 de septiembre de 2016, en su 1.266ª Sesión, ha aprobado el «Libro Blanco sobre el hacinamiento de las cárceles» [CM (2016) 121-add3]<sup>86</sup>, destinado a incitar a los Estados miembros a iniciar un debate a nivel nacional sobre su sistema penal y a adoptar decisiones basadas en necesidades y objetivos claros para en un período de tiempo lo más corto posible abordar dicho problema.

El Libro Blanco se basa en los principios y en las medidas formuladas ya por la Recomendación (99) 22 (parágrafos 43 ss. del Libro), y profundiza en las causas fundamentales del fenómeno y en cómo hacer frente al mismo. Entre las primeras examina la política penal y la legislación, como razones que han conducido a un uso excesivo del sistema penal (parágrafos 53 ss.), el uso limitado de alternativas a la prisión preventiva (parágrafos 59 ss.), la duración de la misma (parágrafos 67 ss.) y el uso limitado de sanciones y medidas comunitarias (parágrafos 71 ss.), entre otros factores que prolongarían la privación de libertad (parágrafos 79 ss.). Y entre las medidas a adoptar, parte de que la privación de libertad debe considerarse como el último recurso del sistema penal (parágrafos 84 ss.), y recomienda hacer una revisión de la legislación penal, valorando la posibilidad de desincriminar ciertas

<sup>85</sup> No obstante, véanse los Informes anuales del Defensor del Pueblo sobre las condiciones de algunos Centros Penitenciarios (disponibles en <https://www.defensordelpueblo.es>). Por ejemplo, en el *Informe Anual de 2005*, pp. 210-214, se ponía de relieve ciertas carencias en los C.P. de Las Palmas y de Melilla; en el *Informe Anual de 2006*, pp. 234-238, en los C.P. Los Rosales de Ceuta y de Girona; en el *Informe Anual de 2007*, pp. 364-367, en el C.P. de Murcia y en los C.P. de la Comunidad Autónoma de Madrid; en el *Informe Anual de 2009*, p. 315, en el C.P. de Santa Cruz de la Palma; en el *Informe Anual de 2010*, p. 245, en las prisiones de Córdoba y Zuera en Zaragoza, como las más pobladas de España; en el *Informe Anual de 2011*, p. 164, en los C.P. de Córdoba, Zuera en Zaragoza, Hombres de Barcelona, Quatre Camins en Granollers, Madrid V y Valencia, como las más pobladas de España; en el *Informe Anual de 2012*, p. 126, en donde hace una relación de C.P. con celdas residenciales colectivas (9 C.P. con celdas con capacidad para más de 5 internos; y 13 con celdas ocupadas por 3 internos); en el *Informe Anual de 2014*, p. 167, en donde se insiste en la utilización de celdas colectivas en los C.P. de San Sebastián, Melilla y Eivissa (Islas Baleares), y en p. 168 la masificación de los C.P. de la Comunidad Autónoma de Madrid.

<sup>86</sup> El Consejo de Cooperación Penológica (PC-CP), integrado dentro del CDPC, constituyó un Comité de trabajos preparatorios para la elaboración de un Borrador de Libro Blanco sobre la masificación de las prisiones en Europa. La labor de este Comité de Redacción se llevó a cabo entre diciembre de 2014 y abril de 2016, a lo largo de cuatro reuniones que tuvieron lugar en Estrasburgo en diciembre de 2014, mayo de 2015, octubre de 2015 y abril de 2016. El Consejo de Cooperación Penológica (PC-CP) aprobó el texto en la reunión de su Grupo de Trabajo en mayo de 2016, el Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC) lo aprobó el 30 de junio de 2016 [PC-CP (2015) 6 rev 7] y de ahí se elevó al Consejo de Ministros (CM) que lo aprobó el 28 de septiembre de 2016 [CM (2016) 121-add3]. Véase <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/>.

conductas e implementar alternativas al proceso penal (parágrafos 104 ss.), también advierte que los Estados miembros deberían adoptar métodos para calcular la capacidad de las prisiones basados en los estándares del Consejo de Europa (parágrafos 116 ss.) y que deberían implementar medidas de prevención y tratamiento de la reincidencia (parágrafos 120 ss.), así como potenciar el papel de los mecanismos de supervisión, tanto oficiales como no oficiales, del sistema penitenciario (parágrafos 127 ss.), todo ello tratando de fortalecer la coherencia de las tareas y objetivos de los diferentes actores en el proceso de justicia penal (parágrafos 133 ss.). Incluso se habla de que hay que trabajar con los medios de comunicación y la opinión pública (parágrafos 151 ss.).

## V. Conclusión

España no constituye una excepción al incremento del índice de encarcelamiento y al aumento de la masificación de las cárceles y ello nos debe hacer reflexionar sobre este fenómeno.

Debería hacerse un estudio riguroso e independiente sobre la densidad (oficial, operativa y diseñada) del sistema penitenciario español, centro por centro, cosa que todavía está por hacer, y que no debería retrasarse más, a tenor de las últimas decisiones del Consejo de Europa en esta materia. Y es que existe una amplia documentación sobre los efectos negativos que se producen cuando las prisiones sobrepasan considerablemente su capacidad<sup>87</sup>. La masificación en las prisiones es una fuente de problemas administrativos y de efectos negativos sobre la salud, el comportamiento y el ánimo de los reclusos.

Un crecimiento muy elevado de la población carcelaria conlleva el riesgo de perder la estabilidad organizacional de las prisiones. Internos en prisiones saturadas interactúan con más gente desconocida, en celdas pequeñas que reducen o impiden cualquier intimidad, y todo ello agrava la experiencia de la prisión.

Por otra parte, la Administración penitenciaria ante esta saturación muchas veces reacciona de una manera que altera la naturaleza de la prisión, y a menudo la convierte en más aflictiva e incluso más peligrosa. Por ejemplo, recursos destinados a programas de rehabilitación se tienen que destinar a crear más plazas y a mantener la seguridad en las prisiones. Esto supone el advenimiento de una filosofía de la prisión que ve el aislamiento o la exclusión de los presos más como un fin que

<sup>87</sup> Para estas cuestiones, entre otros, véase HANEY, C.: «Prison Effects in the Age of Mass Incarceration», en *The Prison Journal* XX(X) (2012), p. 1 ss.

En nuestro país no es que se haya estudiado profundamente esta cuestión, pero cabe citar, entre otros, los trabajos de LAINO, N./SALDUBEHERE, G./PICCO, V.: «Las condiciones de hacinamiento y la deficiente asistencia sanitaria en el ámbito de la privación de la libertad», en I. Rivera Beiras/F. Cano (coords.): *Privación de libertad y derechos humanos. La tortura y otras formas de violencia institucional*, Ed. Icaria, Barcelona, 2008, p. 239 ss.; y de SANCHA MATA, V.: «Hacinamiento y prisión», *Cuadernos de Política Criminal* 48 (1992), p. 921 ss.

como un problema. Surge así un nuevo estilo de gestión penitenciaria, en la cual quienes toman las decisiones acerca de la misma piensan en los reclusos sólo en términos de conjunto, como grupos o poblaciones peligrosas que tienen que ser “arreados como al ganado”, más que como individuos necesitados de atención personal<sup>88</sup>. Incluso, exagerando esa conciencia deshumanizada de los que toman las decisiones y el estatus devaluado de los reclusos, se ha llegado a comparar esa nueva penología a una forma de tratamiento de los residuos.

Más que de mejorar las condiciones de vida y de invertir en programas y en actividades provechosas en las que los reclusos podrían participar, en muchos países lo que se ha hecho es agravar políticas y procedimientos destinados primariamente a mantener el orden y el control. Se recaba cada vez con más frecuencia la utilización de sofisticados y caros aparatos de seguridad y de tecnología de vigilancia. Detectores de metales, máquinas de rayos-X, grilletes, esposas, jaulas, alambres concertina, sillas inmovilizadoras, pistolas eléctricas o paralizantes, sprays de pimienta, granadas de gas. En algunas partes de EEUU incluso los guardas están armados con rifles y pueden responder con fuerza letal.

En última instancia, un encarcelamiento masivo puede también hacer disminuir la confianza en el propio sistema de Administración de Justicia<sup>89</sup>, que en gran medida depende de cómo la gente responde ante el mismo. Esta respuesta puede ser de tres tipos: de resistencia política, de delincuencia o evasiva de las autoridades. La resistencia política tiene la capacidad de reducir la tasa de encarcelamiento. La delincuencia, por el contrario, lleva a incrementarla. Y la evasión lleva a una discriminación en las tasas de encarcelamiento. Pues bien, cuanto mayor sea la sus-

<sup>88</sup> CUTIÑO RAYA, S.: «Algunos datos sobre la realidad del tratamiento en las prisiones españolas», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 17-11 (2015), p. 1 ss., y en particular p. 7, donde señala que “la masificación de nuestros centros penitenciarios no permite realizar una intervención individualizada”. El diagnóstico de personalidad criminal y el juicio de pronóstico inicial, que según el art. 62 LOGP, exige un examen detallado de la persona (un «estudio científico de la constitución, el temperamento, el carácter, las aptitudes y las actitudes del sujeto a tratar, así como de su sistema dinámico-motivacional y del aspecto evolutivo de su personalidad, conducente a un enjuiciamiento global de la misma»), además de tener en cuenta «su actividad delictiva y todos los datos ambientales, ya sean individuales, familiares o sociales, del sujeto», sin embargo, en la práctica –dice este autor– se reduce simplemente “a la recogida de una serie de datos tasados en un formulario tipo”. “De esta forma –continúa–, en el primer encuentro con los especialistas de los equipos técnicos, se realiza un protocolo tipo en el que los factores que son tenidos en cuenta casi con exclusividad son la duración de la condena y el tipo de delito. Basándose en datos criminológicos generales sobre estos aspectos, se hace el pronóstico inicial del interno, que va a condicionar su vida en el centro, pues será tenido en cuenta para la aplicación de los beneficios penitenciarios y los instrumentos que pueden facilitarle el contacto con el exterior o las mejoras en su situación penitenciaria: permisos de salida ordinarios y extraordinarios, acceso a tercer grado, libertad condicional, etc.”. Por ello, este autor concluye en p. 34-35, que “los principios del art. 62 LOGP no se cumplen y faltan recursos materiales y personales, siendo la mayoría de éstos dedicados al control y la seguridad, provocando un escaso contacto de los equipos técnicos con la población reclusa. Además, los programas que se realizan son escasos y poco orientados hacia una recuperación de la persona en la sociedad normalizada del exterior. Por otro lado, la requerida individualización de la intervención se hace imposible, fundamentalmente por la masificación de los centros”.

<sup>89</sup> MULLER, Ch./SCHRAGE, D.: «Mass Imprisonment and Trust in the Law», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science* n° 651 (enero 2014), p. 139 ss., en particular, p. 152 ss.



ceptibilidad del sistema penal hacia un control democrático, mayor será su sensibilidad hacia una disminución de la confianza del pueblo en dicho sistema. Por eso, si el encarcelamiento alcanza tasas que la gente llega a considerar excesivas, pueden empezar ya a desaparecer las bases de su soporte político.

Si la gente es consciente de los problemas que genera un encarcelamiento masivo, la política criminal que lo sustenta perderá su soporte democrático y deberá cambiar. Las causas del encarcelamiento masivo han sido y siguen siendo políticas, por lo que la solución al mismo debe ser también política. En este sentido, la reciente aprobación por el Consejo de Europa del *Libro blanco sobre el hacinamiento de las cárceles* creo que puede significar el comienzo de un cambio de paradigma.