

Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España

Carmen Juanatey Dorado

Catedrática de Derecho Penal. Universidad de Alicante

JUANATEY DORADO, CARMEN. Delincuencia y población penitenciaria femeninas: situación actual de las mujeres en prisión en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2018, núm. 20-10, pp. 1-32. Disponible en internet:

<http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-10.pdf>
ISSN 1695-0194 [RECPC 20-10 (2018), 26 ago]

RESUMEN: El objetivo del trabajo es valorar si realmente hay razones de necesidad de pena que justifiquen la entrada o la permanencia en prisión en España de un buen número de mujeres reclusas, dadas, por un lado, las características de la delincuencia de las mujeres, por lo general no grave y, en especial, no violenta o agresiva contra las personas; y, por otro lado, las dificultades existentes para proporcionarles unas condiciones penitenciarias adecuadas y en igualdad con los hombres, debido a su carácter de grupo minoritario. Para ello, se da cuenta, por una parte, de algunos datos relativos al tipo de delitos cometidos por hombres y mujeres y las penas que llevan aparejadas, con especial referencia a la pena de prisión; y, por otra parte, se

examinan algunos datos relativos a la población penitenciaria que mostrarían ciertas diferencias no justificadas en las condiciones penitenciarias de las mujeres respecto de las de los hombres. El análisis de estos datos permite extraer, entre otras, las siguientes conclusiones: la constatación de un uso excesivo de la prisión preventiva que afectaría de forma especialmente severa a las mujeres; la existencia de un significativo porcentaje de mujeres condenadas a penas de prisión para las que el encierro, consideradas todas sus circunstancias, excede claramente de las razones de necesidad de pena desde el punto de vista de la prevención general y de la prevención especial; y, finalmente, la confirmación de un limitado recurso a las alternativas a la pena de prisión, especialmente de la suspensión de la condena, que afectaría particularmente a las mujeres si se tiene en cuenta la menor gravedad de los delitos cometidos y de las penas de prisión impuestas por los mismos, en su mayoría no superiores a dos años.

PALABRAS CLAVE: Mujeres, prisión, delincuencia, prevención general, prevención especial.

ABSTRACT: The aim of this paper is to assess whether there really are reasons for punishment that justify the entry or stay in prison in Spain of a large number of women prisoners, given, on the one hand, the characteristics of women's crime, in general non-serious and, especially, non-violent or aggressive against people; and, on the other hand, the difficulties that exist to provide them with appropriate prison conditions and on an equal footing with men, due to their status as a minority group. In order to do so, we provide, on the one hand, some data regarding the type of crimes committed by men and women and the penalties that they entail, with special reference to the prison sentence; and, on the other hand, we analyse some data related to the prison population that would show certain unjustified differences in the prison conditions of women with respect to those of men. The analysis of these data allows to draw, among others, the following

conclusions: the finding of an excessive use of preventive detention that would affect women more severely; the existence of a significant percentage of women sentenced to prison for which the confinement, considering all its circumstances, clearly exceeds the reasons for the need for punishment, both from the point of view of a general and individual deterrence; and, finally, the confirmation of the limited use of alternatives to imprisonment, especially the probation, which would particularly affect women, taking into account the lesser seriousness of the crimes committed and the penalties imposed on them, most of them not exceeding two years.

KEYWORDS: Women, prison, delinquency, general deterrence, individual deterrence.

Fecha de publicación: 26 agosto 2018

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Normativa penitenciaria relativa a las mujeres. 3. Análisis sobre la delincuencia de las mujeres y sus penas. 3.1. Introducción. 3.2. Datos sobre la evolución de la delincuencia en España (2007-2016). 3.2.1. Datos sobre la delincuencia en España en la década de 2007 a 2016. 3.2.2. Características de la delincuencia en España en el año 2016. 3.3. Análisis de las penas en general (año 2016) y de la pena de prisión en particular. 3.3.1. Introducción. 3.3.2. Las penas en general (año 2016). 3.3.3. Las penas de prisión. 4. Datos sobre la población reclusa en España. 5. Algunas conclusiones generales.

1. Introducción

El número de mujeres en prisión en España, como ocurre en el resto de países europeos, representa una minoría exigua en relación con el total de la población penitenciaria: la cifra de mujeres representa el 7,48% del total y la de hombres el 92,52%¹. No obstante, se trata de una de las cifras más altas de mujeres en prisión, curiosamente junto con la de Finlandia (país cuya población reclusa es de las más bajas de Europa), si se compara con la existente en otros países de la Europa Occidental².

¹ Datos de octubre de 2017 de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (Ministerio del Interior), disponibles en www.institucionpenitenciaria.es (última visita: 25 de enero de 2018).

² Walmsley, R.: World Prison Population lists (4th edition), 09/11/2017, Institute for Criminal Policy Research, Birkbeck, University of London, en www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data, (última visita: 25 de enero de 2018). De acuerdo con los datos que se ofrecen en este estudio, en septiembre de 2017, el número de mujeres en prisión en Finlandia representaba el 7,7 del total (en ese momento en España era del 7,5%). Sin embargo, tanto en Alemania como en Francia (con una población reclusa semejante a la de España) el porcentaje de mujeres era del 5,8% y del 3,6%, respectivamente. Incluso en Inglaterra y Gales, con una población penitenciaria un 25% superior a la de España, el porcentaje de mujeres en prisión era del 4,6% del total.

Figura 1

Población reclusa por sexo (octubre, 2017)		
Mujeres	4.458	7,48%
Hombres	55.120	92,52%
Total	59.578	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria)

Como muestra la Fig. 1, el número de mujeres y hombres en prisión en octubre de 2017 ha sido de 59.578, lo que supone un claro descenso respecto de décadas anteriores. Así, entre los años 1990 y 2009, la población penitenciaria, tanto de hombres como de mujeres, fue creciendo hasta alcanzar su punto máximo en el año 2009³, pero a partir de 2010 la población penitenciaria ha ido descendiendo⁴. De hecho, las cifras de la población reclusa relativas a octubre de 2017 (vid. Fig. 1) muestran aproximadamente un 25% menos de mujeres respecto de las del año 2009 y un 21,5% menos en el caso de los hombres. No obstante, el porcentaje de mujeres en prisión sobre la población reclusa total apenas ha experimentado variaciones⁵.

Si se observan los datos sobre la evolución de la población reclusa de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de diciembre de 2007 a diciembre de 2016⁶ (vid Fig. 2) puede apreciarse claramente ese descenso general de la población reclusa a partir del año 2010 y la confirmación del bajo porcentaje de mujeres respecto de la cifra total.

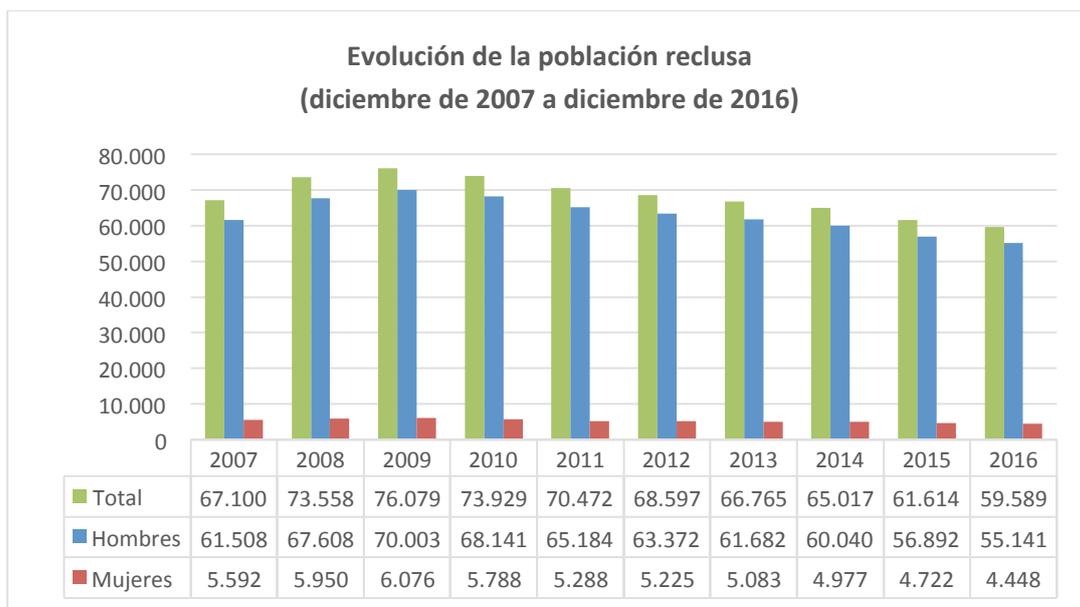
³ Según la Exposición de Motivos de la LO 13/1995, de 18 de diciembre, *sobre Modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria*, entre los años 1980 y 1994 el número de mujeres reclusas pasó de 487 a 3997, lo que representó un incremento del 800%. A partir de 1995 se produce un ligero descenso anual (con la excepción del año 1998 en el que hay un pequeño repunte al pasar de 3574 reclusas en 1997 a 3633); estos datos pueden verse en Yagüe Olmos, C.: "Mujer: delito y prisión, un enfoque diferente sobre la delincuencia femenina", en *Revista de Estudios Penitenciarios*, núm. 249, 2002, págs. 169-170. Finalmente, en 2001 comienza un continuo incremento que se interrumpe en el año 2010; estos últimos datos pueden verse en Cervelló Donderis, V.: "Las prisiones de mujeres desde una perspectiva de género", en *Revista de Estudios Penitenciarios*, extra 2006, pág.133.

⁴ Este descenso parece deberse en gran medida a la reforma operada por la LO 5/2010, de 22 de junio, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal*. Esta Ley redujo las penas de los delitos relativos a las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas e introdujo una atenuante que permite al juzgador rebajar la pena en un grado, en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable (artículo 368 del Código penal). Esta modificación legislativa parece haber contribuido a reducir no solo el ingreso sino también la duración de la estancia en prisión por la comisión de estos delitos que, a pesar de no ser los que se llevan a cabo con mayor frecuencia por hombres y mujeres, sí son, junto con los delitos contra el patrimonio, los que en mayor porcentaje determinan el ingreso en prisión de quienes los cometen. No obstante, en esos años, el descenso de la población penitenciaria ha sido generalizado en toda Europa, tanto en países con una política criminal excesivamente punitiva, como en aquellos otros, como los escandinavos, caracterizados por una política criminal mucho más lenitiva, lo que lleva a pensar que otros factores comunes con el resto de los países europeos puedan haber tenido su influencia. Sobre esto puede verse, Dünkel, F.: "European Penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism", en *European Journal of Criminology*, V. 4, n° 6, November 2017, págs. 629-653.

⁵ El porcentaje de mujeres en prisión en los últimos diez años se ha movido entre el 7,5% y el 8% del total de la población penitenciaria.

⁶ Los datos relativos a diciembre de 2017 no están disponibles en la información ofrecida por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en el momento de la actualización de estas tablas, el 25 de enero de 2018.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria)

La condición de grupo minoritario de las internas en centros penitenciarios determina la existencia de una desigualdad manifiesta frente a los hombres en las condiciones de la ejecución penitenciaria que carece de justificación⁷. La razón fundamental para esta diferencia de trato es meramente cuantitativa: los hombres representan una abrumadora mayoría de la población reclusa de forma que el sistema penitenciario destina a ellos la mayor parte de sus recursos. Esta circunstancia se ve paradójicamente favorecida por el hecho de que las mujeres reclusas son, en términos generales, mucho menos conflictivas que los reclusos. Esto es, su menor conflictividad y agresividad determina que la Administración Penitenciaria permita la convivencia de diferentes grupos de mujeres sin respetar criterios de clasificación previstos en la legislación penitenciaria, que sí son aplicados cuando se trata de los hombres. Y, por el contrario, la conflictividad entre mujeres en ocasiones puede implicar un perjuicio mayor que para los hombres cuando aquellas se encuentren en departamentos de mujeres dentro de establecimientos para hombres: si la situación hace necesario el traslado de la interna o las internas (cosa no infrecuente), al no existir otro módulo de mujeres en el mismo centro, esto puede conllevar su destino al de otra provincia con todas las desventajas y trastornos que tal circunstancia puede llevar consigo.

En términos generales, lo que caracteriza al sistema de ejecución penitenciaria de las mujeres respecto al de los hombres es una mayor precariedad de espacios y en consecuencia peores condiciones de alojamiento, mayor lejanía de su entorno

⁷ Un comentario sobre los motivos que podrían fundamentar las diferencias penales o penitenciarias entre los hombres y las mujeres puede verse en Bueno Arús, F.: "La mujer y el sistema penitenciario español", *Poder Judicial*, nº 39, págs. 65-70.

familiar y afectivo, ausencia de separación interior en los centros según criterios de clasificación, incremento de las dificultades para el acceso a programas de tratamiento o a determinados trabajos en talleres, etc⁸. A todo ello hay que añadir la devastación familiar que supone en no pocos supuestos el que la mujer, madre y principal responsable de hijos en muchos casos menores de edad, permanezca en prisión⁹.

Por todo lo anterior resulta ineludible analizar si verdaderamente hay razones de necesidad de pena que justifiquen la entrada o la permanencia en prisión de un buen número de mujeres reclusas, dadas, por un lado, las características de la delincuencia de las mujeres, por lo general no grave y, en especial, no violenta o agresiva contra las personas; y, por otro lado, las dificultades existentes para proporcionarles unas condiciones penitenciarias adecuadas y en igualdad con los hombres, debido a su carácter de grupo minoritario¹⁰.

Esas circunstancias deberían ser objeto de reflexión por parte de las instancias formales de control social, principalmente por parte de los jueces, de los fiscales, y de las autoridades y funcionarios de la Administración Penitenciaria. De acuerdo con los datos que más adelante expondré, un profundo y serio análisis de esta situación debería llevar, sobre todo a fiscales y jueces, a reconsiderar tanto la solicitud y aplicación de la prisión preventiva, a mi juicio evitable en un buen número de supuestos de mujeres procesadas¹¹, como la petición e imposición de penas de prisión que también en un importante porcentaje de casos, en mi opinión, exceden con mucho las razones de necesidad de pena. Igualmente, correspondería a los órganos de decisión de las Instituciones Penitenciarias el tratar de reducir en la

⁸ En una investigación sobre la situación de las mujeres en prisiones andaluzas, los datos obtenidos confirman que las mujeres reclusas ocupan puestos de menor cualificación profesional que los reclusos debido a su baja formación profesional y escolar (el 33% de las mujeres se declaró analfabeta o analfabeta funcional), en Mapelli Caffarena, B., Herrera Moreno, M., Sordi Stock, B.: "La exclusión de las excluidas ¿Atiende el Sistema Penitenciario a las necesidades de género?: Una visión andaluza", 2013, pág. 84.

⁹ En general, sobre la situación de discriminación de la mujer en los centros penitenciarios puede verse, Yagüe Olmos, C.: "Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas", *Revista Española de Investigación Criminológica*, Art. 4, núm. 5 (2007), págs. 1-8.

¹⁰ Una breve exposición relativa a la situación penitenciaria de la mujer en la reciente historia española puede verse en *Ibid.* págs. 61-73. Sobre la situación penitenciaria de la mujer en Italia puede verse, Pecorella, C.: "Donne in carcere. Una ricerca empirica tra le donne detenute nella II casa di Reclusione di Milano-Bollate", en Paliero, C.E., Viganò, F., Basile, F., Gatta, G.L. (eds.): *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, 2018 (en prensa).

¹¹ Entre julio y agosto de 2017, realicé un estudio de campo en las prisiones de Fontcalent (Alicante) y Villena, junto con la alumna de máster de la abogacía, Beatriz Serrano Sánchez (trabajo inédito). Entrevistamos a 53 internas (36 preventivas y 17 penadas) y pudimos comprobar que varias de las internas estaban en situación de prisión preventiva acusadas por delitos contra el patrimonio, sin violencia o intimidación; por asesinato de un hijo recién nacido; o, una de ellas, por el homicidio de su marido, enfermo de alzhéimer al que había cuidado durante los últimos cinco años de su enfermedad. En ninguno de estos casos nos pareció, a pesar de la gravedad de estos últimos delitos contra la vida, que se tratase de mujeres peligrosas de las que cupiese esperar la comisión de nuevos delitos, la ocultación de pruebas o la fuga. Y, en todo caso, nuestra impresión fue la de la existencia de un cierto automatismo en la decisión de decretar la prisión preventiva basada bien en la gravedad del delito del que se les acusaba (independientemente de la peligrosidad de las mujeres) o bien en el riesgo de reincidencia en el caso de delitos no graves.

medida de lo posible el impacto tan negativo que la ejecución de la pena de prisión puede comportar para mujeres que no presentan signos de peligrosidad para la vida o la salud de otras personas o para otro tipo de intereses verdaderamente esenciales para la comunidad, y a las que, por pertenecer a una minoría exigua dentro de la población penitenciaria, el sistema no puede ofrecer ni las condiciones de cumplimiento adecuadas ni las oportunidades de reinserción de las que son acreedoras.

En lo que sigue, daré cuenta brevemente, en primer lugar, de las escasas disposiciones específicas existentes en la legislación penitenciaria española en relación con las mujeres; seguidamente, aportaré algunos datos relevantes sobre la delincuencia y la población reclusa femeninas en nuestro país; y, finalmente, a partir de esos datos, realizaré una reflexión sobre la existencia de un posible exceso en el uso de la prisión preventiva y de la pena de prisión, y el escaso recurso a mecanismos alternativos a las mismas, circunstancias todas ellas que afectarían de forma especial a las mujeres.

2. Normativa penitenciaria relativa a las mujeres

El sistema penitenciario español dispone, como regla general, la separación entre hombres y mujeres (art. 16 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, en adelante LOGP)¹². Pero, excepcionalmente, con carácter extraordinario y con la finalidad de ejecutar determinados programas de tratamiento o para evitar la desestructuración familiar, se permite el establecimiento de centros mixtos donde puedan ser destinados indistintamente hombres y mujeres (art. 168 del Reglamento Penitenciario, en adelante RP).

Dado el carácter minoritario de la población femenina, el sistema penitenciario solo cuenta con cuatro centros de mujeres¹³ frente a unos 80 de hombres. Asimismo, existen en la actualidad aproximadamente unos 75 módulos o departamentos de mujeres que cuentan con unas 40 plazas cada uno de ellos, pero que pueden llegar a albergar hasta 60 o 70 mujeres en épocas de incremento de la población penitenciaria¹⁴. Dependientes de la Administración General del Estado, el sistema penitenciario cuenta, además, con tres *unidades de madres* externas¹⁵ y tres *unidades de madres* internas, a las que se suma una única *unidad Mixta* en la que se encuentran parejas con hijos¹⁶.

¹² El artículo 16 LOGP establece: “Cualquiera que sea el centro en el que tenga lugar el ingreso, se procederá, de manera inmediata, a una completa separación, teniendo en cuenta el sexo, emotividad, edad, antecedentes, estado físico y mental y, respecto de los penados, las exigencias del tratamiento. En consecuencia: a) Los hombres y la mujeres deberán estar separados, salvo en los supuestos excepcionales que reglamentariamente se determinen...”. Esto mismo se dispone en el artículo 99 RP.

¹³ Son los Centros penitenciarios de Madrid, Ávila, Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y Wad-Ras de Barcelona. A ello hay que añadir los más de 30 centros de inserción social a los que pueden ser destinadas mujeres clasificadas en tercer grado o con aplicación del régimen del artículo 100 RP.

¹⁴ Villacampa Estiarte, C. y Torres Rosell, N.: “Mujeres víctimas de trata en prisión en España”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, nº 8, 2012, pág. 432.

¹⁵ Estas unidades están en los centros de inserción social de Mallorca, Madrid y Sevilla.

¹⁶ Estas unidades de Madres se encuentran en los Centros de Alcalá de Guadaíra, Madrid VI y Valencia preventivos, y la Unidad Mixta en el Centro Penitenciario Madrid VI.

En la legislación penitenciaria española apenas se contienen normas específicas relativas a las mujeres y, salvo alguna excepción, la mayoría se dirige a proteger a las mujeres en su condición de madres o a proteger los derechos de los niños que convivan con ellas¹⁷.

Así, se regula el derecho a la baja maternal en el caso de internas trabajadoras¹⁸; la prohibición de aplicación de la sanción de aislamiento en celda y de cualquier medio coercitivo a las embarazadas, a las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tengan hijos consigo¹⁹; y se prevé la existencia de dependencias sanitarias con instrumental de obstetricia y un servicio periódico de atención ginecológica en los centros o departamentos de mujeres²⁰, así como la dotación a las mujeres de los artículos necesarios para la higiene íntima²¹.

En concreto, en relación con la posibilidad de que las madres puedan tener a sus hijos consigo, inicialmente la LOGP, en su artículo 38.2, estableció la edad de seis años como límite para la permanencia de los niños con sus madres en prisión. Sin embargo, la reforma de la LOGP operada por la LO 13/1995 rebajó ese límite de edad a los tres años, prorrogable con carácter excepcional hasta los seis. La razón de este cambio, según la exposición de motivos de la ley, respondió a la necesidad de evitar que la permanencia del niño en el centro hasta la edad de seis años pudiera comportar graves disfuncionalidades en su desarrollo emocional y psicológico²². El texto parte de la consideración de que a partir de esa edad el niño se hace consciente de la privación de libertad que afecta a su madre y "ello determina la conformación de su personalidad inicial a ese hecho"²³.

Lo discutible de la anterior decisión legislativa reside en el hecho de que, lamentablemente, el contexto del niño no va a dejar de ser el que es y necesariamente tendrá que ser consciente de que su madre está presa, y es posible que pueda ser más traumático para él la separación y mantener su relación a través de visitas a un centro penitenciario. Además, eso le obligará a residir bien con otros familiares o familias de acogida en un ambiente que podría rechazar, o en un centro para menores, lo que afectivamente podría no ser lo mejor, sobre todo si tenemos en cuenta las buenas condiciones en que pueden estar en las unidades de madres hoy existentes en España.

¹⁷ Acerca de las condiciones penitenciarias de las madres reclusas puede verse, Igareda González, N.: "Mujeres en prisión", en Cerezo Domínguez, A, García España, E. (coords.): *La prisión en España. Una perspectiva criminológica*, Granada, 2007, págs. 87-92; Pecorella, C. y Juanatey Dorado, C.: "Madres con hijos en prisión: una visión comparada de los sistemas penitenciarios español e italiano", en Juanatey y Sánchez-Moraleda (dirs.), *Derechos del condenado y necesidad de pena* (en prensa).

¹⁸ Artículo 29.1 e) LOGP.

¹⁹ Artículos 43.3 y 45 LOGP, y 72.2 y 254.3 RP.

²⁰ Artículos 38.1 LOGP, y 209.1.2 y 213.1 RP.

²¹ Artículos 38.4 LOGP y 222 RP.

²² Un comentario sobre las razones que motivaron la reducción del límite de edad de los seis a los tres años puede verse en Yagüe Olmos, C.: *Madres en prisión. Historia de las Cárceles de Mujeres a través de su vertiente maternal*, Granada, 2007, págs. 148-150.

²³ LO 13/1995, de 18 de diciembre, *sobre modificación de la Ley Orgánica General Penitenciaria* (BOE núm. 302, de 19 de diciembre).

Si nos trasladamos al ámbito internacional nos encontramos con que objeto de debate es no solo la cuestión sobre cuál debe ser el límite de edad para que los niños puedan permanecer en prisión con sus madres, sino incluso si los Estados tienen la obligación de disponer de instalaciones para que los niños puedan residir con sus madres en prisión. De hecho, el TEDH ha declarado que los Estados no tienen la obligación de promover el ingreso de niños en prisión y, por tanto, pueden rechazar tal posibilidad²⁴.

El Consejo de Europa, en concreto, ha establecido una serie de directrices de actuación en esta materia. Así, por un lado, la Asamblea Parlamentaria ha considerado que el ingreso en prisión de mujeres embarazadas o de madres con hijos menores solo debe aplicarse como último recurso, cuando se trate de mujeres condenadas por delitos graves y que representen un serio peligro para la sociedad. Y, a un mismo tiempo, insta a los Estados a desarrollar el uso de medidas alternativas a la prisión para madres con hijos menores²⁵. Por otro lado, el Comité de Ministros ha declarado que solo deberá permitirse que los niños residan en prisión con sus padres en el caso de que esa sea la mejor decisión para el menor; y en el caso de que se autorice, el Comité entiende que los Estados están obligados a disponer de instalaciones adecuadas para garantizar el bienestar de los niños²⁶. Estos mismos criterios han sido defendidos por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de género, del Parlamento Europeo²⁷.

Por su parte, la ONU, en las llamadas Reglas de Bangkok, establece como principio general que los Estados deberán tener en cuenta las especiales necesidades de las internas en la aplicación de las Reglas para el tratamiento de los reclusos; y, en concreto, en relación a las madres con hijos dispone que se deberá permitir a las mujeres con niños a su cargo que, antes o en el momento del ingreso en prisión, puedan tomar las decisiones que consideren oportunas para garantizar el bienestar de sus hijos. A un mismo tiempo, se prevé la posibilidad de que los Estados puedan suspender el ingreso en prisión por un tiempo razonable, siempre en atención al mejor interés del menor²⁸. Y, en particular, el Comité sobre los derechos del niño de la ONU, en su discusión sobre “Niños de padres encarcelados” que tuvo lugar en el año 2011, debatió la cuestión sobre si, en su caso, debe fijarse un límite de edad

²⁴ Vid. STEDH Kleuver v. Norway, App. N. 45837/99 (30 de abril de 2002).

²⁵ *Mothers and babies in prison*, Recommendation 1469 (2000), Parliamentary Assembly, Consejo de Europa, disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16821&lang=en>.

²⁶ Recommendation Rec (2006)2, Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules (11/01/2016, 952 meeting), disponible en <http://www.refworld.org/docid/43f3134810.html>.

²⁷ Informe sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar, de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género [2007/2116 (INI)], del Parlamento Europeo, 2008, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A62008>.

²⁸ Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las mujeres en prisión y medidas no privativas de libertad para mujeres condenadas (en adelante, Reglas de Bangkok), Resolución 2010/16, Reglas de aplicación general, 1 y 2.

para que los niños puedan estar en prisión y llegó al consenso de que la imposición de un límite de edad determinado no resultaba viable y se corría el riesgo de que eso obligase a algunos Estados a rebajar los estándares establecidos²⁹

Pues bien, como he indicado, España ha optado por autorizar que las internas puedan tener en su compañía a sus hijos menores de tres años, siempre que acrediten su filiación. Esta posibilidad, de acuerdo con las recomendaciones de la Unión Europea, se supedita al mejor interés del menor. En este caso, prima el interés del niño sobre el de la madre³⁰. Y, como ya he señalado, solo excepcionalmente, la permanencia del niño con la madre podrá ampliarse hasta los seis años si se considera que es la mejor alternativa para él.

En cumplimiento de la anterior previsión, en los artículos 178 y 179 RP se regulan las ya mencionadas *unidades de madres*. En estos preceptos se regula una serie de medidas que se dirigen a garantizar la educación formativa y lúdica de los menores, un horario flexible que asegure las horas de descanso y de juego de los menores y las visitas familiares, una correcta asistencia sanitaria pediátrica, así como la integración social de los niños en la comunidad donde se encuentre el Centro penitenciario.

En concreto, las unidades externas de madres son estructuras arquitectónicas autónomas separadas del centro penitenciario y con un régimen de vida específico de carácter socio-educativo dirigido a facilitar el correcto desarrollo del menor y una adecuada relación materno-filial. Además de los espacios educativos comunes, se componen de pequeños apartamentos orientados a preservar la intimidad familiar, con un discreto sistema de vigilancia.

De acuerdo con la información ofrecida por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias³¹, la entrada y la permanencia en estas unidades son voluntarias y están sujetas al cumplimiento de un contrato terapéutico previamente establecido. Pueden ingresar en ellas las internas clasificadas en segundo grado; excepcionalmente, podrán ser destinadas también internas clasificadas en tercer grado y preventivas con autorización judicial³². Se excluye a las internas clasificadas en primer grado y a penadas por delitos de extrema gravedad o con largas condenas en período inicial de cumplimiento. Se autoriza también el ingreso de mujeres a partir del sexto mes de embarazo.

Las unidades deberán estar dotadas de personal especializado en el ámbito socio-educativo y la escolarización de los niños ha de realizarse en los centros de la

²⁹ Committee on the rights of the child, report and recommendation of the day of general discussion on “children of incarcerated parents”, 30 September 2011, n. 15, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/2011CRCGDGDRprot.pdf>.

³⁰ Arts. 38.2 LOGP, y 17 y 178 a 181 RP

³¹ Disponible en www.institucionpenitenciaria.es.

³² A pesar de lo que se dispone en estas directrices, en la práctica, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias destina a estas unidades, fundamentalmente, madres clasificadas en tercer grado o en segundo grado pero con aplicación del régimen flexible al que autoriza el artículo 100.2 RP.

localidad en la que se encuentre la instalación. Finalmente, una de las finalidades fundamentales de su régimen de vida reside en potenciar las salidas de las madres con sus hijos siempre que sea posible, así como los contactos con la familia.

Además de estas previsiones específicas relativas a las madres con hijos en prisión, la normativa penitenciaria permite que internas clasificadas en tercer grado sean destinadas a *unidades dependientes* o pequeños hogares insertados en la comunidad, dependientes de la Administración penitenciaria, para el cumplimiento de la pena en régimen de semi-libertad. Aunque se trata de una medida aplicable tanto a hombres como a mujeres, algunas de estas unidades dependientes son ocupadas por madres con hijos, incluso mayores de tres años, con el límite de los seis años³³.

Por último, hay una norma en la legislación penitenciaria que prevé expresamente la posible concesión del régimen de semilibertad a toda mujer clasificada en tercer grado que, ante la imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, acredite que va a realizar las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar³⁴. Puede que se trate de una norma bien intencionada, pero no deja de ser desacertado que se haya limitado a las mujeres la posibilidad de equiparar “las labores de trabajo doméstico” a un trabajo remunerado en el exterior. En todo caso, aunque por razones obvias la medida deba aplicarse tanto a hombres como a mujeres, se trata de una norma que puede favorecer a muchas mujeres en prisión que deban hacerse cargo de hijos menores³⁵.

En definitiva, son muy pocas las normas que establecen medidas específicas para las mujeres como aconsejan las Reglas Bangkok de la ONU³⁶. Sin embargo, eso no significa que las existentes, aplicables tanto a hombres como a mujeres, no puedan ser utilizadas para tratar de paliar la precaria situación en la que se encuentran muchas mujeres en instituciones penitenciarias: aplicación del régimen de flexibilidad, clasificación en tercer grado, destino a una unidad dependiente, previsión de programas formativos específicos, etc. Quizás no se trate tanto de establecer nuevas normas como de aplicar debidamente las que ya tenemos³⁷.

En concreto, en el año 2009 la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias publicó el *Programa de acciones para la igualdad entre hombres y mujeres en*

³³ Es el caso de Madrid V (gestionado por Nuevo Futuro) y de Madrid VI (gestionada por Fundación Padre Garralda-Horizontes abiertos).

³⁴ Art. 82.2 RP

³⁵ Sobre esto puede verse, Juanatey Dorado, C.: *Manual de Derecho Penitenciario*, 3ª ed., Madrid, 2016, pág. 105.

³⁶ Haciendo una referencia específica a las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio)*, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110 de 14 de diciembre de 1990, las Reglas Bangkok de las Naciones Unidas, en su Regla núm. 57, establecen: “Las disposiciones de las Reglas de Tokio servirán de orientación para la elaboración y puesta en práctica de respuestas apropiadas ante la delincuencia femenina. En el marco de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros, se deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delinquentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de los hijos”.

³⁷ Sobre esto, Yagüe Olmos, C.: “Mujeres: prisión...”, ob. cit.

*el ámbito penitenciario*³⁸ cuyo objetivo principal era tratar de realizar un diagnóstico de las diferencias de trato y de las situaciones de desventaja que el propio texto admite que existen en el sistema de ejecución penitenciario español. El programa prevé la puesta en marcha de 122 acciones positivas para atender a sus objetivos principales: erradicación de la discriminación por razón de género; conocimiento de las características específicas de las mujeres discriminadas para poder atender adecuadamente a sus necesidades; y disminución de la vulnerabilidad de la mujer reclusa frente a situaciones de violencia y dependencia. A pesar de que ya han pasado casi diez años desde la publicación de este texto y de la puesta en marcha de algunos programas específicos contra la discriminación, la situación de las mujeres en las prisiones españolas apenas ha experimentado cambios sustanciales.

3. Análisis sobre la delincuencia de las mujeres y sus penas

3.1. *Introducción*

Pasemos ahora al análisis de la realidad actual de las mujeres en prisión a la que me refería al comienzo de este trabajo. Realizaré, en primer lugar, una breve exposición de datos relativos a la tipología delictiva de las mujeres y sus diferencias con la de los hombres. Para ello, como punto de partida daré cuenta de cuál ha sido la evolución del número de delitos llevados a cabo por hombres y mujeres y de la cifra de personas condenadas por esos delitos en la década de 2007 a 2016, y analizaré en particular la evolución de los tipos delictivos que han dominado la criminalidad femenina y masculina durante esos años; seguidamente, me detendré brevemente en algunos de los datos relativos a 2016, año en el que se ha producido un incremento sustancial en las cifras registradas sobre la delincuencia, particularmente de las relativas a los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. Luego, en segundo lugar, haré inicialmente una referencia general a las penas impuestas por los delitos cometidos por hombres y mujeres en el año 2016; y seguidamente me centraré en la pena de prisión: en su evolución, en atención al sexo, entre los años 2007 y 2016; y en algunos datos relativos al año 2016.

3.2. *Datos sobre la evolución de la delincuencia en España (2007-2016)*

3.2.1. *Datos sobre la delincuencia en España en la década de 2007 a 2016*

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE)³⁹, a pesar de que como hemos visto la población penitenciaria ha ido disminuyendo desde el año 2010 (vid. Fig. 2), sin embargo, el número de delitos registrados y de mujeres

³⁸ Disponible en www.institucionpenitenciaria.es

³⁹ Los datos expuestos, elaborados por el INE a partir de la información del Registro Central de Penados, se corresponden con el último informe de este Instituto de 21 de septiembre de 2017 (última visita: 21 de enero de 2018), disponibles en <http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t18/p466/a2016/10/&file=01001.px&L=0>

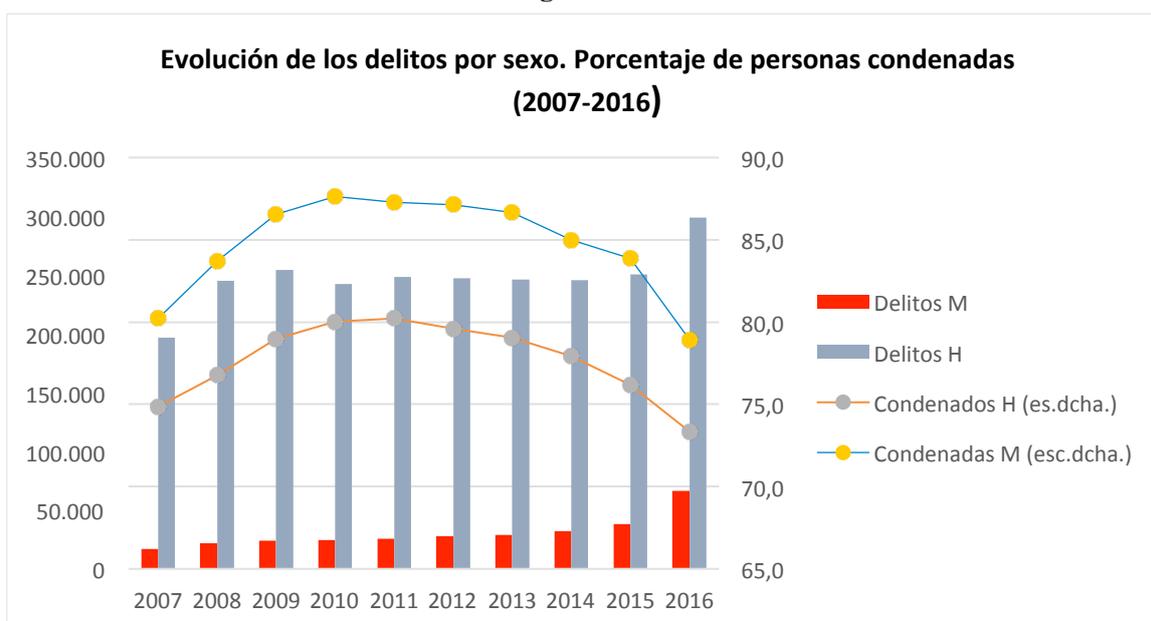
condenadas por esos delitos en la década de 2007 a 2016 ha ido en aumento; en el caso de los hombres la evolución ha sido también creciente aunque con alguna oscilación.

Figura 3

Evolución de la delincuencia según sexo (2007-2016)						
Años	Total		Hombres		Mujeres	
	Delitos	Condenados	Delitos	Condenados	Delitos	Condenadas
2007	213.740	160.938	196.564	147.160	17.176	13.778
2008	266.847	206.396	245.131	188.215	21.716	18.181
2009	278.703	221.916	254.591	201.045	24.112	20.871
2010	266.548	215.168	242.165	193.801	24.383	21.367
2011	273.965	221.590	248.166	199.073	25.799	22.517
2012	275.130	221.063	247.364	196.876	27.766	24.187
2013	275.196	219.776	246.144	194.596	29.052	25.180
2014	277.956	218.827	245.933	191.608	32.023	27.219
2015	288.756	222.862	250.609	190.876	38.147	31.986
2016	365.202	271.526	299.011	219.280	66.191	52.246

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)⁴⁰

Figura 3 bis



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de condenados).

Como puede apreciarse en la Fig. 3, entre los años 2007 y 2016, la delincuencia

⁴⁰ Téngase en cuenta que el número de delitos se refiere a las cifras registradas durante el año 2016; sin embargo, los condenados lo han sido durante el año 2016 aunque por delitos que pueden haber sido cometidos algunos en 2016 pero otros muchos en años anteriores.

de las mujeres ha pasado de una cifra de 17.176 delitos y 13.778 mujeres condenadas en el año 2007, a una cifra de 66.191 delitos y 52.246 mujeres condenadas en 2016, lo que supone un aumento de cerca de un 400% en el número de delitos registrados. Y, en cuanto a los hombres, también se ha producido un importante incremento, pasando de 196.564 delitos y 147.160 condenados en 2007, a una cifra de 299.011 delitos y 219.280 condenados en 2016, lo que significa un crecimiento de un 50% aproximadamente. En total en el año 2016 se cometieron 365.202 delitos, de los cuales el 81,88% fueron llevados a cabo por hombres y el restante 18,12% por mujeres. Ahora bien, el porcentaje de mujeres condenadas, como puede apreciarse en la Fig. 3 bis, es más alto que el de hombres. Esto podría deberse a que individualmente hay más hombres que mujeres condenados por dos o más delitos.

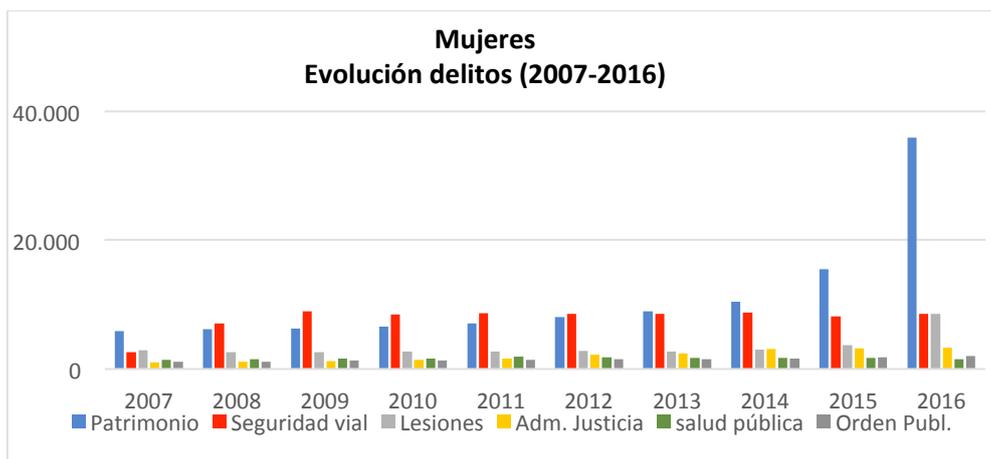
El crecimiento que ha tenido lugar durante la década de 2007 a 2016 parece deberse en buena medida a las reformas penales que han extendido la intervención penal a conductas de carácter leve, en algunos casos no constitutivas de delito previamente, que no son sancionadas con pena de prisión (y no inciden, por tanto, en las cifras de población penitenciaria) como, por ejemplo, la modificación introducida por la LO 15/2007 en materia de seguridad vial. Esta última reforma explicaría el importantísimo aumento de los delitos contra la seguridad vial que tuvo lugar precisamente a partir de 2007 (vid. Figs. 4 y 5). Asimismo, más recientemente, la reforma penal operada en particular por la LO 1/2015 ha introducido cambios de marcado carácter represivo, como las nuevas agravantes en los delitos contra el patrimonio y la transformación de las faltas en delitos leves, lo que podría explicar también el notable incremento de la delincuencia que cabe apreciar en los datos relativos al año 2016 respecto de los del año 2015, para ambos sexos⁴¹. En este punto, a pesar de que cabría pensar que la crisis económica podría haber influido en este cambio, sin embargo, la evolución de los delitos contra el patrimonio no avalaría esta hipótesis, como veremos más adelante.

El incremento se concentra fundamentalmente, tanto en hombres como en mujeres, en seis grupos de infracciones: contra el patrimonio y el orden socioeconómico, contra la seguridad vial, lesiones, contra la salud pública, contra la Administración de Justicia y contra el orden público; pero de forma muy especial en las dos primeras clases de delitos. De modo que el aumento que experimentan los datos registrados se aglutina precisamente en los delitos que son llevados a cabo con mayor frecuencia tanto por hombres como por mujeres.

A continuación, en las gráficas de las Figs. 4 y 5 se han seleccionado los datos relativos a esos seis grupos de delitos que presentan los porcentajes más altos en la década de 2007 a 2016, separados por sexo.

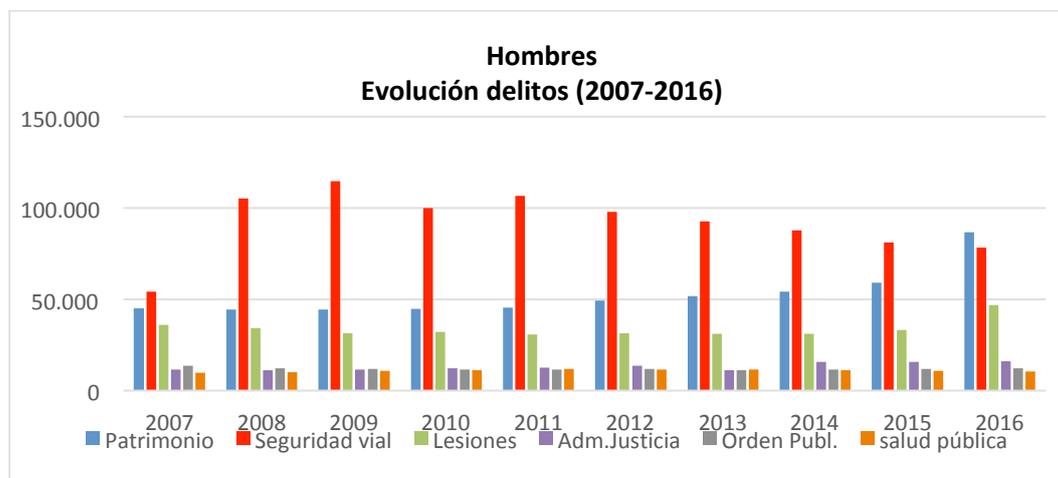
⁴¹ Como puede observarse en los datos de la Fig. 3, en el año 2015 del total de delitos cometidos (288.756), el porcentaje de delitos llevados a cabo por mujeres fue del 13% (38.147) y el de hombres el 87% (250.609), lo que significa que el incremento de los delitos en el año 2016 ha supuesto, a su vez, un aumento en el porcentaje de los cometidos por mujeres.

Figura 4



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Figura 5



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Como puede verse, en lo relativo a las mujeres, mientras que en 2007 ocuparon el primer lugar los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, entre 2008 y 2012 fueron los delitos contra la seguridad vial los que alcanzaron las cifras más altas, aunque seguidos muy de cerca por aquellos. A partir de 2013 los delitos patrimoniales y económicos vuelven a ser los que presentan las cifras más altas (seguidos por los delitos contra la seguridad vial), aumentando año tras año, hasta producirse un salto cualitativo en el año 2016. Sin embargo, como señalaba más arriba, no parece que la crisis económica, que se inició en el año 2008, haya influido, al menos no de forma importante, en el incremento de los delitos patrimoniales y socioeconómicos; entre 2008 y 2014 el aumento ha sido paulatino. El salto verdaderamente importante se produce en el año 2016. A pesar de que en ese momento la economía en España está ya en fase de recuperación, el incremento de la delincuencia se concentró fundamentalmente en el ámbito de los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico que supusieron el 73% del

incremento total de los delitos de todas clases. Esto hace pensar que ha sido la reforma penal de 2015 con la conversión de las faltas contra el patrimonio en delitos leves lo que parece haber influido de manera más decisiva en este repunte⁴².

Las lesiones se han situado en todos estos años en tercer lugar, pero entre 2012 y 2015 la cifra fue muy similar a la de los delitos contra la Administración de Justicia⁴³. En todo caso, el número de delitos de lesiones no ha variado de forma considerable, experimentando pequeñas oscilaciones a lo largo de estos años hasta 2016. En este último año sí se produce un importante salto (el aumento representa el 17% del total de la subida de los diferentes tipos de delitos) lo que podría explicarse de nuevo por la conversión de las faltas en delitos leves.

El cuarto, el quinto y el sexto lugar lo han venido ocupando los delitos contra la salud pública, contra la Administración de Justicia y contra el orden público (aunque no necesariamente en este orden), que han ido aumentando también a lo largo de esta década.

Por lo que respecta a los hombres, aunque los delitos contra la seguridad vial se han situado siempre —hasta el año 2016— en primer lugar, en 2008 experimentaron también un incremento muy acentuado que alcanzó su punto álgido en el año 2009, lo que confirmaría, como ya he apuntado, la vinculación de este crecimiento con la reforma de los delitos contra la seguridad vial del año 2007. Asimismo, durante esos años fueron los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico los que alcanzaron las cifras más altas tras aquellos. En 2016 se invirtió finalmente la tendencia y los delitos patrimoniales y económicos pasaron a ocupar el primer lugar, seguidos muy de cerca por los delitos contra la seguridad vial. Y, al igual que ocurre con las mujeres, son los delitos de lesiones los que ocupan el tercer lugar, aunque en este caso las cifras se distancian claramente de las relativas a los delitos contra la Administración de Justicia, contra el orden público y contra la salud pública que, con porcentajes bastante parecidos entre sí, ocupan los puestos cuarto, quinto y sexto, aunque variando su posición dentro de esa escala dependiendo de los años⁴⁴.

⁴² Los hechos constitutivos de falta no se incluían en las estadísticas del INE.

⁴³ En este punto, una particularidad a destacar es que los delitos contra la Administración de Justicia cometidos por mujeres son básicamente delitos de acusación y denuncias falsas y delitos de quebrantamiento de condena que supusieron entre un 85% y un 90% del total de este tipo de infracciones llevados a cabo por mujeres. Pero en la década de 2007 a 2016 se ha producido un aumento del porcentaje de delitos de acusación y denuncias falsas. Así, entre los años 2007 y 2011, del total de delitos contra la Administración de Justicia realizados por mujeres, los delitos de acusación y denuncias falsas se situaron entre el 34% y el 38%, y los delitos de quebrantamiento de condena entre un 46% y un 50%; sin embargo, entre los años 2012 y 2016, se produce un incremento del porcentaje de los delitos de acusación y denuncias falsas, que oscilaron entre el 42% y el 46%, mientras que los delitos de quebrantamiento de condena se mantuvieron entre el 44% y el 48%.

⁴⁴ A diferencia de lo que ocurre con las mujeres, una de las peculiaridades que presenta la delincuencia de los hombres es que de la cifra total de delitos contra la Administración de Justicia cometidos por hombres los delitos de quebrantamiento de condena representan entre el 82% y el 87%. En concreto, desde 2007 hasta 2012, los delitos de quebrantamiento de condena representaron el 87% del total de la infracciones contra la Administración de Justicia y los delitos de acusación y denuncias falsas entre el 7% y el 9%; a partir de 2012 la subida general de los delitos contra la Administración de Justicia supuso un ligero incremento del porcentaje de los delitos de acusación y denuncias falsas, que representaron entre un 10% y un 13% del total, y un leve descenso de los delitos de quebrantamiento de condena que representaron entre el 82% y el 85%. Estos altos porcentajes de delitos de

En resumen, son los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, contra la seguridad vial y las lesiones los delitos que caracterizan tanto la delincuencia de las mujeres como la de los hombres en la década de 2007 a 2016. Pero puede decirse que en el caso de las mujeres con un claro dominio, como luego podremos ver, de la delincuencia patrimonial no violenta, a pesar de que en algunos años los delitos contra la seguridad vial hayan superado en número a los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico.

3.2.2. Características de la delincuencia en España en el año 2016

A continuación paso a centrarme en el análisis de los últimos datos sobre la delincuencia publicados por el INE. Se trata de los relativos al año 2016, año en el que como hemos visto se produce un incremento muy notable de los delitos registrados.

Figura 6

Delitos según sexo (2016)					
Delitos	Total	Hombres		Mujeres	
		Delitos	%	Delitos	%
Total	365.202	299.011	82%	66.191	18%
Homicidio	430	400	0,13%	30	0,05%
Asesinato	202	176	0,06%	26	0,04%
Homicidio imprudente	613	546	0,18%	67	0,10%
Lesiones	55.272	46.730	15,63%	8.542	12,91%
Libertad	21.635	18.871	6,31%	2.764	4,18%
Libertad sexual	2.721	2.669	0,89%	52	0,08%
Relaciones familiares	6.945	6.356	2,13%	589	0,89%
Hurto	55.282	31.319	10,47%	23.963	36,20%
Robo con violencia	7.882	7.062	2,36%	820	1,24%
Robo con fuerza	20.876	19.601	6,56%	1.275	1,93%
Usurpación	6.132	2.995	1,00%	3.137	4,74%
Defraudaciones	17.736	13.047	4,36%	4.689	7,08%
Otros contra patrimonio	14.739	12.703	4,25%	2.036	3,08%
Salud pública	11.996	10.462	3,50%	1.534	2,32%
Seguridad vial	86.879	78.353	26,20%	8.526	12,88%
Falsedades	7.921	6.448	2,16%	1.473	2,23%
Acus y denuncias falsas	3.221	1.844	0,62%	1.377	2,08%
Quebrantamiento condena	15.144	13.592	4,55%	1.552	2,34%
Orden público	14.394	12.420	4,15%	1.974	2,98%
Otros	15182	13.417	4,49%	1.765	2,67%

quebrantamiento de condena podrían deberse a la alta cifra de población reclusa masculina, lo que explicaría que el número de quebrantamientos pueda ser más alto que el de las mujeres (fundamentalmente a través del no reingreso de los permisos de salida), y al mayor número de medidas o penas restrictivas de derechos (art. 48 del Código penal) que se imponen a los hombres en supuestos de violencia de género, ámbito en el que hay un importante índice de quebrantamientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Pues bien, si se observa el concreto porcentaje de hombres y mujeres que cometieron cada una de las diferentes clases de infracciones, la característica principal es que se confirma el dato del carácter menos violento de la delincuencia de las mujeres y, en general, menos grave que la de los hombres. Un claro indicio de esa característica es que la suma de los delitos de homicidio, asesinato, lesiones, contra la libertad, contra la libertad sexual y los robos representaron en el caso de las mujeres un 20,53% de total de los realizados por ellas, mientras que en el caso de los hombres esos delitos representaron un 32,10% del total de los cometidos por ellos.

Y si analizamos los concretos porcentajes de los delitos que se han llevado a cabo con mayor frecuencia por las mujeres podemos ver que del total de infracciones (66.191), la cifra más alta corresponde a los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico (54,27%)⁴⁵, seguidos de los delitos de lesiones (12,91%) y de las infracciones contra la seguridad vial (12,88%). En el supuesto de los hombres, también la cifra más alta se corresponde con los delitos patrimoniales y socioeconómicos, pero con un porcentaje bastante más bajo (29%), seguidos, en su caso, por los delitos contra la seguridad vial (26,20%) y por las lesiones (15,63%).

De forma que la suma de los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, contra la seguridad vial y de lesiones realizados por mujeres representaron el 80% de la suma total de los cometidos por estas⁴⁶. En el supuesto de los hombres esos tres grupos de infracciones representan el 71% de los llevados a cabo por estos.

Si bien, en relación con las lesiones, habría que aclarar que no constan los datos sobre el porcentaje de cada una de las diferentes infracciones constitutivas de lesiones y, por tanto, no hay información sobre la gravedad de las mismas; pero, si se atiende a la información acerca de las penas impuestas a hombres y mujeres por estos delitos, cabe deducir que no se trata de lesiones graves. Así, como se podrá apreciar más adelante en los datos de la Fig. 11, en 2016 de las 17.468 penas de prisión impuestas por delitos de lesiones, 16.871 (el 97%) lo fueron de prisión no superior a dos años⁴⁷. Lamentablemente, los datos del INE sobre la duración de las penas de prisión en atención a los delitos no están desagregados por sexo, de forma que no se puede saber cuál es la cifra de penas de 0 a 2 años de prisión que se han impuesto a las mujeres por delitos de lesiones.

En resumen, visto que la delincuencia patrimonial y económica es la tipología

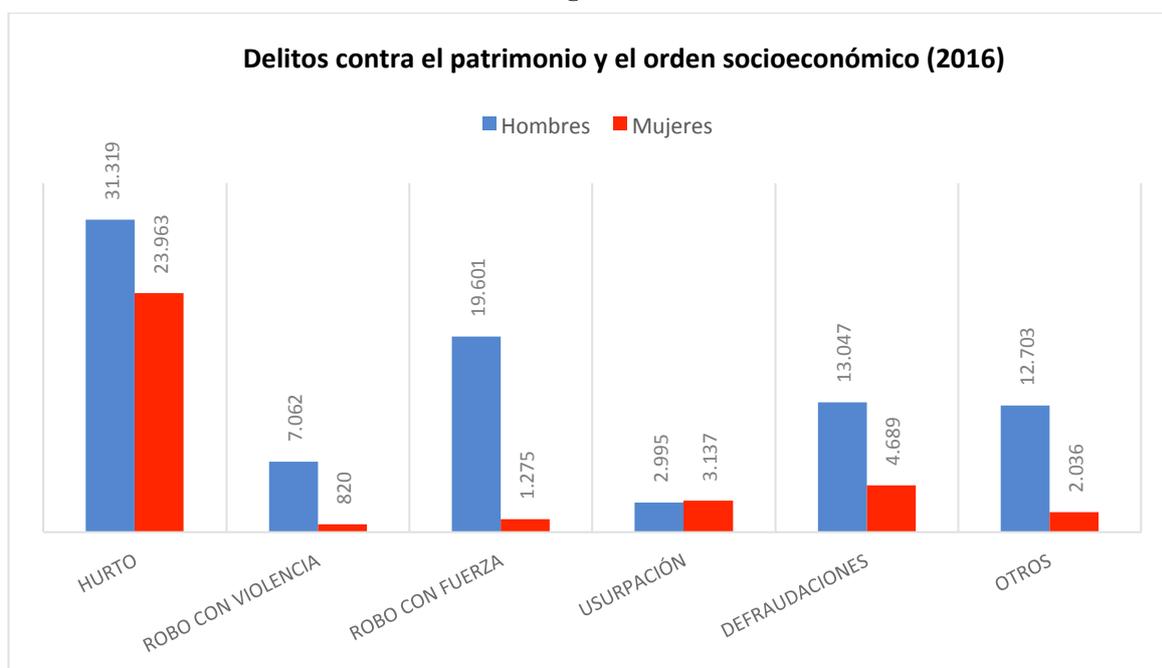
⁴⁵ Y, en concreto, del total de delitos cometidos por mujeres, los hurtos representaron el 36,20%, mientras que los robos con violencia supusieron el 1,24% y los robos con fuerza el 1,93%.

⁴⁶ Si se observan los datos del INE correspondientes a años anteriores, la delincuencia de las mujeres siempre ha sido predominantemente no violenta.

⁴⁷ De acuerdo con los datos del INE, este porcentaje es muy similar al de años anteriores: entre 2010 y 2015 el porcentaje de penas de prisión impuestas por delitos de lesiones no superiores a dos años representó entre el 92% y el 97% del total.

delictiva que podemos considerar característica de las mujeres, resulta pertinente analizar, por un lado, cuáles son los delitos más frecuentemente cometidos dentro de tal tipología delictiva, entre los que se encuentran desde delitos de hurto (de carácter no violento y considerados en términos generales de menor gravedad) hasta delitos de robo con violencia o intimidación que pueden implicar graves riesgos para la vida y la salud de las personas. Y, por otro lado, establecer la comparación con los datos registrados en relación con los hombres.

Figura 7



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Como puede apreciarse en la Fig. 7, del total de delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico cometidos por mujeres en el año 2016 (35.920), son los hurtos las infracciones que representan el porcentaje más alto (23.963, que supone el 67% del total de esos delitos), seguidos de las defraudaciones (4.689, lo que representa el 13%). Esto es, en su mayoría, las condenas a mujeres por delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico lo fueron por delitos de escasa gravedad y, en todo caso, sin violencia o intimidación o fuerza en las cosas. En esto la delincuencia de las mujeres se aparta de la de los hombres en la que los robos con violencia o intimidación y con fuerza se presentan en porcentajes bastante más altos⁴⁸.

Asimismo, como veremos en la Fig. 11, las penas de prisión impuestas tanto a hombres como a mujeres por los delitos contra el patrimonio y el orden socioeco-

⁴⁸ Como puede verse en la Fig. 7, de los 7.882 delitos de robo con violencia llevados a cabo en 2016, solo 820 fueron cometidos por mujeres; y de los 20.876 robos con fuerza cometidos en ese mismo año, solo 1275 fueron realizados por mujeres.

nómico (55.672 penas) en su mayoría no superan los 2 años (51.902 penas entre 0 y 2 años). Pero, lamentablemente, dado que, como he señalado más arriba, los datos sobre la duración de la pena de prisión en atención al delito no están desagregados por sexo, no se puede conocer la cifra de penas de 0 a 2 años de prisión impuestas a mujeres por este tipo de delitos.

En definitiva, conforme a los datos expuestos, puede decirse que la característica principal de la delincuencia de las mujeres es su carácter predominantemente no violento. Las mujeres cometen muchos menos delitos que los hombres y los que cometen son, en general, de menor gravedad. Este dato, unido a los mayores perjuicios que para las mujeres puede implicar su ingreso en prisión (tanto por su muy frecuente cualidad de principal responsable de los hijos, como por la peor situación penitenciaria que conlleva su condición de grupo minoritario dentro de la prisión), debe hacernos reflexionar sobre las razones de necesidad de pena, y en concreto sobre la necesidad de imponer penas de prisión, en numerosos casos de mujeres condenadas⁴⁹.

En este orden de cosas, nuestro ordenamiento jurídico cuenta con toda una serie de institutos alternativos a la pena, y en particular a la pena de prisión, que resultan infrutilizados en general y, en relación con las mujeres condenadas, en especial.

Todas estas consideraciones deberían llevar a un mayor empleo de esas alternativas a las penas privativas de libertad en el caso de mujeres condenadas, siempre que sea factible. En aquellas hipótesis en las que inicialmente la privación de libertad se considere imprescindible, los órganos judiciales y administrativos competentes deberían tener en cuenta las dificultades para ofrecer a las mujeres unas condiciones penitenciarias adecuadas, y tratar de reducir en la medida de lo posible la estancia en prisión mediante los mecanismos existentes en nuestra legislación penal y penitenciaria. Esto debería hacerse, especialmente, cuando se trate de madres que tengan a su cargo hijos menores.

3.3. Análisis de las penas en general (año 2016) y de la pena de prisión en particular

3.3.1. Introducción

Vistos los datos registrados sobre la delincuencia de las mujeres y de los hombres relativos al año 2016, procederé a analizar las penas impuestas por esos delitos. Mi objetivo es valorar si existe una correlación razonable entre la gravedad de las infracciones cometidas por las mujeres con mayor frecuencia y las penas que llevan aparejadas; principalmente se trataría de ver cuál es la incidencia de la pena de prisión y de las alternativas a la misma en el caso de las mujeres.

⁴⁹ Sobre esta cuestión, resultan particularmente interesantes las conclusiones de la investigación sobre la situación penitenciaria de las mujeres llevada a cabo en la prisión italiana de Milán-Bollate, en Pecorella, C.: “Donne in carcere...”, ob. cit. (en prensa)

Para ello, en primer lugar, me ocuparé de los datos relativos al número y al tipo de penas que se han impuesto a lo largo del año 2016, tanto a hombres como a mujeres. En segundo lugar, me centraré en la pena de prisión: comenzaré con una referencia a cuál ha sido la evolución en atención al sexo entre los años 2007 y 2016, y finalizaré con un análisis de los datos relativos a las penas de prisión impuestas en 2016, según la duración de la pena y el sexo de la persona penada, y según la duración de la pena y el tipo de delito.

3.3.2. Las penas en general (año 2016)

Figura 8

Penas según sexo (2016)					
Total	Total	Hombres	%	Mujeres	%
1. Penas privativas de libertad	149.677	130.245	22%	19.432	19%
1.1 Prisión	145.577	126.747	21%	18.830	18%
1.3 Localización permanente	4.099	3.497	1%	602	1%
1.4 Arresto fin de semana	1	1	0%	0	0%
2. Penas privativas de otros derechos	329.275	296.333	50%	32.942	32%
2.1 Inhabilitación absoluta	403	365	0%	38	0%
2.2 Inhabilitación especial empleo	113.126	98.743	17%	14.383	14%
2.3 Suspensión empleo/cargo público	139	121	0%	18	0%
2.4 Privación derecho de conducir	61.163	54.696	9%	6.467	6%
2.5 Privación tenencia de armas	28.795	26.881	5%	1.914	2%
2.6 Privación derecho residir	820	699	0%	121	0%
2.7 Prohibición de aproximarse	39.896	36.711	6%	3.185	3%
2.8 Prohibición de comunicarse	35.523	33.032	6%	2.491	2%
2.9 Trabajos Comunidad	49.410	45.085	8%	4.325	4%
3. Multa	215.288	165.457	28%	49.831	49%
4. Expulsión del territorio nacional	773	698	0,12%	75	0%
Total	695.013	592.733	85%	102.280	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Pues bien, por lo que respecta a las penas impuestas por las infracciones cometidas en 2016, dejando a un lado las penas de prisión a las que me referiré en particular con posterioridad, se observa un escaso uso, en general, de las penas alternativas a la prisión como la localización permanente y los trabajos en beneficio de la comunidad. Aunque es verdad que es la propia regulación legal la que limita en gran medida su aplicación con carácter general. De hecho, aunque es cierto que tanto la localización permanente como la pena de trabajos en beneficio de la comunidad son penas sustitutivas de la pena de prisión, lo son únicamente de penas inferiores a tres meses, lo que representa una restricción muy importante⁵⁰. Pero dentro del

⁵⁰ El artículo 71.2 del Código penal dispone que "...cuando por aplicación de las reglas anteriores proceda

limitado recurso a estas penas, se aprecia un menor recurso a los trabajos en beneficio de la comunidad cuando se trata de mujeres. En este caso, el que se imponga más a los hombres puede deberse a que los escasos supuestos para los que está prevista la posible aplicación de esta pena, como por ejemplo las amenazas o las coacciones en el ámbito de la violencia de género y los delitos contra la seguridad vial, son cometidos en un claro mayor porcentaje por hombres. En definitiva, en relación con esta pena, el principal problema que dificulta su imposición (sin entrar ya en los problemas que presenta su concreta ejecución) es que es el propio Código penal el que prevé un uso muy restrictivo de la misma⁵¹.

En cuanto a la multa, aunque sí es mayor el número de condenas a este tipo de pena a las mujeres, se desconoce el concreto porcentaje en el que se impuso como alternativa a la pena privativa de libertad y no como pena que acompaña a la prisión.

Naturalmente, las penas aplicadas con mayor frecuencia son las penas restrictivas de derechos, que en muchos casos acompañan a la pena de prisión como penas accesorias (artículos 54, 55 y 56 del Código penal).

3.3.3. *Las penas de prisión*

Entrando ya en el ámbito concreto de las penas de prisión, lo que cabe destacar es que a pesar de que los delitos cometidos por las mujeres fueron, por lo general, menos graves que los cometidos por los hombres y que el incremento de la delincuencia de las mujeres entre los años 2007 y 2016 se concentró fundamentalmente en los delitos contra el patrimonio y contra la seguridad vial⁵², si se observa el total de penas de prisión impuestas a hombres y a mujeres, lo que se aprecia es un paulatino incremento del porcentaje de penas de prisión sobre el total de penas impuestas de este tipo en el caso de las mujeres.

imponer una pena de prisión inferior a tres meses, ésta será en todo caso sustituida por multa, trabajos en beneficio de la comunidad, o localización permanente, aunque la ley no prevea estas penas para el delito de que se trate, sustituyéndose cada día de prisión por dos cuotas de multa o por una jornada de trabajo o por un día de localización permanente”. A eso hay que añadir la posibilidad que prevé el artículo 53 del Código penal que establece “... También podrá el juez o tribunal, previa conformidad del penado, acordar que la responsabilidad subsidiaria se cumpla mediante trabajos en beneficio de la comunidad. En este caso, cada día de privación de libertad equivaldrá a una jornada de trabajo”.

⁵¹ Tras la reforma operada por la LO 1/2015, se ha incluido su aplicación como prestación o medida a cuyo cumplimiento el juez puede condicionar la concesión de la suspensión de la condena (art. 84.1.3ª), pero en este caso no tiene carácter de pena.

⁵² Así lo confirman, como hemos visto, los datos del INE respecto de la delincuencia de las mujeres entre los años 2007 y 2016.

Figura 9

Penas de prisión según sexo (2007-2016)					
Años	Total	Hombres	%	Mujeres	%
2007	121.217	110.131	91%	11.086	9%
2008	129.890	117.915	91%	11.975	9%
2009	139.663	126.452	91%	13.211	9%
2010	141.849	127.882	90%	13.967	10%
2011	135.713	121.484	90%	14.229	10%
2012	142.444	126.934	89%	15.510	11%
2013	153.950	136.481	89%	17.469	11%
2014	156.799	137.646	88%	19.153	12%
2015	152.937	134.009	88%	18.928	12%
2016	145.577	126.747	87%	18.830	13%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Como puede apreciarse en la Fig. 9, el porcentaje de penas de prisión aplicadas a mujeres representó en el año 2007 el 9% del total de penas de este tipo. Sin embargo, entre ese año y el año 2016 el porcentaje en el caso de las mujeres ha ido aumentando hasta situarse en el 13% en el año 2016. Estos datos deberían hacernos reflexionar sobre si hay razones que justifiquen ese paulatino incremento en la aplicación de la pena de prisión a las mujeres. En principio, no parece fácil encontrar una justificación razonable con los datos reflejados hasta el momento sobre la delincuencia de las mujeres. Más bien lo que parece existir es un recurso excesivo e innecesario a la pena de prisión que afectaría de forma particularmente relevante a las mujeres, dada la escasa peligrosidad que reflejan los delitos mayoritariamente cometidos, las peculiares circunstancias personales y familiares de un buen número de ellas y las especialmente gravosas condiciones de ejecución penitenciaria.

Y si atendemos a la duración de las penas de prisión impuestas, el dato a destacar es que, en su mayoría, se trata de penas cortas, inferiores a dos años.

Figura 10

Penas de prisión según duración y sexo (2016)					
Duración	Total	Mujeres	%	Hombres	%
	145.577	18.830	13%	126.747	87%
0 a 2 años	134.738	17.876	95%	116.862	92%
2 a 5 años	8.914	761	4%	8.153	6%
> 5 años	1.925	193	1%	1.732	1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

En el año 2016, dentro de cada uno de los dos grupos, mujeres y hombres, hay que resaltar que son penas no superiores a dos años las que se impusieron con mayor frecuencia: en un 95% de los casos cuando se trata de mujeres y en un 92% cuando se trata de hombres. Penas superiores a dos años e inferiores a cinco solo

representaron el 4% en el caso de las mujeres y el 6% en el caso de los hombres, y las penas de prisión superiores a cinco años tan solo representaron el 1% en ambos casos (vid. Fig. 10).

Y, en particular, en lo que respecta a la duración de las penas de prisión según el tipo de delito, de nuevo los datos confirman que los tres grupos de infracciones que concentran el porcentaje más alto de la delincuencia son sancionados en su mayoría con penas de prisión no superior a dos años.

Figura 11

Penas de prisión según duración de la pena y tipo de delito (2016)							
Delitos	Penas de prisión						
	Total	0 a 2 años		2 a 5 años		> 5 años	
Homicidio y sus formas	1.163	520	45%	261	22%	382	33%
Lesiones	17.468	16.871	97%	563	3%	61	0%
Libertad	5.116	4.919	96%	129	3%	68	1%
Integridad moral	1.637	1.593	97%	41	3%	3	0%
Libertad sexual	2.201	1.401	64%	408	19%	392	18%
Relaciones familiares	2.436	2.427	100%	8	0%	1	0%
Patrimonio y Ord. Soc.	55.672	51.902	93%	3.633	7%	137	0%
Derechos trabajadores	1.029	1.017	99%	9	1%	3	0%
Falsedades	8.229	8.023	97%	185	2%	21	0%
Seguridad colectiva	24.221	20.226	84%	3.263	13%	732	3%
Administración Justicia	11.280	11.230	100%	33	0%	17	0%
Orden Público	11.006	10.728	97%	225	2%	53	0%
Otros	4.119	3.881	94%	183	4%	55	1%
Total	145.577	134.738	93%	8.941	6%	1.925	1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (Estadística de Condenados: Adultos)

Así, como puede verse en la Fig. 11, los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, las lesiones y los delitos contra seguridad colectiva son sancionados mayoritariamente con penas de prisión no superiores a 2 años. Y esto se aprecia de forma más patente en relación con las mujeres; en su caso, esas tres tipologías delictivas aglutinan el 82% del total de los delitos cometidos por ellas (en los hombres este porcentaje es del 74%)⁵³. No obstante, como ya se ha señalado, se desconoce el porcentaje concreto de estas penas impuestas a las mujeres debido a que los datos en este caso no están desagregados por sexo⁵⁴.

⁵³ La cifra total de delitos cometidos por mujeres en 2016 fue 66.191; de estos, 35.920 fueron delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico (54% del total); 8.526 delitos contra la seguridad vial (13% del total); 8542 delitos de lesiones (13% del total); y 1534 delitos contra la salud pública (2% del total). Los hombres cometieron 299.011: 86.727 delitos contra el patrimonio (29% del total); 78.353 delitos contra la seguridad vial (26% del total); 46.730 delitos de lesiones (16% del total) y 10.462 delitos contra la salud pública (3% del total). Vid. Figs. 3, 4 y 5.

⁵⁴ Tampoco se desagregan los datos relativos a los delitos contra la seguridad vial y los delitos contra la salud

Todo lo anterior corrobora que la pena de prisión se impuso en un altísimo porcentaje en supuestos de infracciones de menor gravedad, por lo que habría que valorar si no hay un cierto número de penas de prisión que se cumplen pero que podrían haber sido suspendidas, sobre todo en el caso de las mujeres por las razones que he apuntado más arriba. En este orden de cosas, uno de los pocos cambios en sentido lenitivo de la última reforma del año 2015 en España ha sido, precisamente, en el ámbito de la suspensión de la condena.

Antes de la reforma, para la suspensión de la condena se exigía como requisito imprescindible que la persona condenada hubiese delinuido por primera vez (excluyendo de esta condición las anteriores condenas por delitos imprudentes y los antecedentes penales cancelados) y que la pena o la suma de las penas impuestas no superase los dos años (dejando fuera de ese cómputo la pena derivada del impago de la multa). La nueva regulación prevé esos mismos requisitos, pero, por un lado, excluye también las anteriores condenas por delitos leves y permite que puedan no tenerse en cuenta los antecedentes penales correspondientes a delitos que, por su naturaleza o circunstancias, carezcan de relevancia para valorar la probabilidad de comisión de delitos futuros (artículo 80.2. 1ª y 2ª). Y, por otro lado, amplía de forma considerable las posibilidades de aplicación de esta alternativa a la pena de prisión, al permitirla incluso en aquellos casos en los que la persona condenada lo haya sido a más de una pena de prisión —siempre que individualmente no excedan de los dos años— y tenga antecedentes penales —cosa no infrecuente en el caso de mujeres condenadas por delitos relativos a las drogas o delitos de hurto— (artículo 80.2 y 3 del Código penal)⁵⁵.

pública, por lo que no se pueden conocer los porcentajes específicos relativos a cada uno de estos dos grupos de delitos.

⁵⁵ El artículo 80.2 y 3 establece: “2. Serán condiciones necesarias para dejar en suspenso la ejecución de la pena, las siguientes: 1ª Que el condenado haya delinuido por primera vez. A tal efecto no se tendrán en cuenta las anteriores condenas por delitos imprudentes o por delitos leves, ni los antecedentes penales que hayan sido cancelados, o debieran serlo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 136. Tampoco se tendrán en cuenta los antecedentes penales correspondientes a delitos que, por su naturaleza o circunstancias, carezcan de relevancia para valorar la probabilidad de comisión de delitos futuros. 2ª Que la pena o la suma de las impuestas no sea superior a dos años, sin incluir en tal cómputo la derivada del impago de la multa. 3ª Que se hayan satisfecho las responsabilidades civiles que se hubieren originado y se haya hecho efectivo el decomiso acordado en sentencia conforme al artículo 127.

Este requisito se entenderá cumplido cuando el penado asuma el compromiso de satisfacer las responsabilidades civiles de acuerdo a su capacidad económica y de facilitar el decomiso acordado, y sea razonable esperar que el mismo será cumplido en el plazo prudencial que el juez o tribunal determine. El juez o tribunal, en atención al alcance de la responsabilidad civil y al impacto social del delito, podrá solicitar las garantías que considere convenientes para asegurar su cumplimiento.

3. Excepcionalmente, aunque no concurren las condiciones 1ª y 2ª del apartado anterior, y siempre que no se trate de reos habituales, podrá acordarse la suspensión de las penas de prisión que individualmente no excedan de dos años cuando las circunstancias personales del reo, la naturaleza del hecho, su conducta y, en particular, el esfuerzo para reparar el daño causado, así lo aconsejen.

En estos casos, la suspensión se condicionará siempre a la reparación efectiva del daño o la indemnización del perjuicio causado conforme a sus posibilidades físicas y económicas, o al cumplimiento del acuerdo a que se refiere la medida 1ª del artículo 84. Asimismo, se impondrá siempre una de las medidas a que se refieren los numerales 2ª o 3ª del mismo precepto, con una extensión que no podrá ser inferior a la que resulte de aplicar los

De manera que este cambio podrá facilitar la suspensión de la condena en no pocos supuestos, sobre todo de mujeres condenadas, si tenemos en cuenta que, conforme a los datos registrados de 2016, el 95% de las penas de prisión impuestas no superan los dos años y que el 82% de la delincuencia de las mujeres se concentra en los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, las lesiones y los delitos contra seguridad colectiva, sancionados mayoritariamente con penas de prisión no superiores a 2 años.

4. Datos sobre la población reclusa en España

Paso ahora a ocuparme de algunos datos sobre la población reclusa en España con el objetivo de poner de manifiesto algunas peculiaridades que afectan de forma especial a las mujeres. Sobre esto, cabe hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar, conforme a los datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias de octubre de 2017, en ese momento hay en España 59.578 personas en prisión, de las cuales 4458 son mujeres (7,48% del total) y 55.120 son hombres (92,52% del total). Y, en concreto, por lo que respecta a la población femenina, de ese total, el 28% son extranjeras (1253)⁵⁶. Este es un dato relevante en la medida en que para estas últimas el encierro puede implicar en ocasiones un mayor problema familiar que para las españolas, sobre todo si tienen hijos menores a su cargo y no cuentan con familiares en España que puedan hacerse cargo de ellos⁵⁷.

En segundo lugar, por lo que atañe a la situación procesal de la población reclusa, como cabría esperar, la mayoría de las personas en prisión están cumpliendo condena, el 83% del total; en prisión preventiva está el 14 % de ese total; y el 3% restante está cumpliendo medidas de seguridad o se trata de condenados con causas pendientes en situación de prisión preventiva. Sin embargo, los datos ofrecen alguna información en relación con la prisión preventiva de mujeres que merece ser destacada.

Figura 12

Población reclusa según situación procesal y sexo (octubre 2017)								
	Cumpliendo condena		Prisión preventiva		Medidas seguridad		Penados/ preventivas	
Hombres	45.879	92,51%	7.970	92,18%	573	94,09%	698	95,49%
Mujeres	3.713	7,49%	676	7,82%	36	5,91%	33	4,51%
Total	49.592	100%	8.646	100%	609	100%	731	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria)

criterios de conversión fijados en el mismo sobre un quinto de la pena impuesta”.

⁵⁶ La cifra de hombres extranjeros es de 14.477, lo que representa un 26% del total de la población reclusa masculina.

⁵⁷ En el trabajo sobre mujeres en prisión en centros penitenciarios andaluces pudo constatar que un alto número de mujeres nunca habían recibido visitas. Este dato se explica en buena medida según los investigadores por el alto índice de extranjeras en la cárcel, en Mapelli Caffarena, B., Herrera Moreno, M., Sordi Stock, B.: "La exclusión...", ob. cit., pág. 87.

Si se observa la Fig. 12, vemos que del total de mujeres privadas de libertad, 3713 están cumpliendo condena, lo que representa un 7,49% del total de condenados (49.592); 676 están en situación de prisión preventiva, lo que implica un 7,82% respecto del total de preventivos (8.646); 36 mujeres están sometidas a una medida de seguridad, lo que supone un 5,91% del total de internos a los que se ha aplicado medidas de seguridad (609)⁵⁸; y, por último, 33 mujeres están condenadas pero con causas pendientes en situación de prisión preventiva, lo que representa un 4,51% del total de internos en esta situación (731).

Pero si analizamos estas cifras de mujeres en prisión preventiva en relación con el total de la población reclusa femenina podemos observar que el porcentaje de mujeres en prisión preventiva no solo no es inferior al de los hombres sino que es ligeramente superior: mientras que el porcentaje de hombres en prisión preventiva respecto del total de la población reclusa masculina supone el 14%, en el caso de las mujeres ese porcentaje es del 15%⁵⁹. Esto no parece coherente ni con las características de la delincuencia de las mujeres ni con las peculiares circunstancias ya apuntadas de la población penitenciaria femenina⁶⁰. Es verdad que es posible que esta medida cautelar pueda estar vinculada a un alto índice de reincidencia en los delitos patrimoniales que caracteriza la delincuencia de las mujeres, pero ¿justificaría la reincidencia en delitos patrimoniales, y fundamentalmente en delitos de hurto,

⁵⁸ Uno de los problemas más graves en relación con las mujeres sometidas a medidas de seguridad es que en todo el territorio gestionado por la Administración Central hay un único módulo de mujeres (en el centro penitenciario psiquiátrico de Alicante), con capacidad para unas 35 reclusas, lo que significa que conviven internas que por edad y deterioro físico son dependientes, con otras que por su enfermedad y personalidad son de carácter agresivo, y todas ellas a su vez con enfermas con deficiencia mental o con trastornos por consumo de drogas o alcohol. Todo ello dificulta enormemente el correcto funcionamiento del módulo e impide que se pueda ofrecer a las internas un tratamiento adecuado. En general, sobre la situación de los enfermos mentales en centros penitenciarios puede verse, Gómez-Escolar, P.: "Respuesta a la enfermedad mental en el proceso penal. Especial referencia a la fase de ejecución", en *Repertorio Jurídico-Científico del CEJ*, 2017, págs. 1-33. Además, esa cifra de mujeres sometidas a una medida de seguridad en España parece pequeña si se tiene en cuenta que, según la OMS, cerca del 80% de mujeres en prisión padece algún tipo de trastorno mental, en World Health Organization, Regional Office for Europe: "10 things to know about women in prison", disponible en <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/focus-areas/womens-health/>

⁵⁹ Como se indica en la Fig. 12, la cifra total de hombres en prisión en octubre de 2017 es de 45.879 de los cuales 7970 están en prisión preventiva, esta última cifra representa un 14% de ese total; en el caso de la mujeres, del total de 3.713 en prisión, 676 están en prisión preventiva, lo que supone un 15% del total de mujeres en prisión.

⁶⁰ Este mayor porcentaje de mujeres en prisión preventiva ya había sido advertido por la doctrina previamente. En este sentido, Miralles, haciendo referencia a datos reflejados en trabajos de los años sesenta y setenta, afirma que "cuando la mujer es primaria, se la recluye como preventiva en una proporción de más de cinco veces que al hombre", en Miralles T.: "La mujer: el control formal", en Bergalli, R. y Bustos, J.: *El pensamiento criminológico II. Estado y control*, Barcelona, 1983, pág. 155. También Bueno Arús, haciendo referencia al *Informe General de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios* de 1992, comenta que de las 3.208 mujeres internas, las preventivas eran el 41% y las penadas el 58%; mientras que del total de los 32.710 hombres, el 31% eran preventivos y el 67% penados.

esos índices de prisión preventiva? Me parece obvio que la respuesta ha de ser negativa, al menos en la mayoría de las hipótesis.

Además, este número de presas preventivas resulta contrario a las directrices de la ONU y de la Unión Europea que recomiendan a los Estados miembros recurrir a la prisión preventiva de mujeres únicamente como último recurso, cuando las circunstancias lo hagan inevitable. En concreto, las *Reglas Bangkok* disponen que los Estados miembros deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y a la condena, especialmente cuando se trata de mujeres. Así, en el caso de ellas se establece que estas medidas alternativas han de ser concebidas teniendo en cuenta su historial de victimización y sus responsabilidades en relación con el cuidado de los hijos. En general, las Reglas advierten que las personas en prisión no deben ser separadas de sus parientes ni de sus comunidades sin la previa consideración de su historial y sus vínculos familiares⁶¹. Por su parte el Parlamento Europeo, centrándose en las peculiares circunstancias de mujeres madres ha subrayado la necesidad de que los órganos judiciales se informen sobre la existencia de hijos antes de tomar una decisión sobre la prisión preventiva o antes de pronunciar una condena; especialmente, estos factores deben ser tenidos muy seriamente en cuenta a la hora de tomar una decisión sobre el encarcelamiento en relación con las embarazadas, dados los posibles efectos perjudiciales que el aislamiento y el desamparo pueden tener para la salud del futuro niño⁶².

En tercer lugar, aunque en lo relativo a la edad de la población reclusa no hay en términos generales diferencias destacables entre hombres y mujeres, sí que debe valorarse la especial incidencia que la franja de edad predominante puede suponer para las mujeres.

Figura 13

Población reclusa según situación procesal, edad y sexo (octubre 2017)								
Edad	Penada				Preventiva			
	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%
18 a 20	250	1%	13	0%	305	4%	17	3%
21 a 25	3.336	7%	237	6%	938	12%	116	17%
26 a 30	6.321	14%	434	12%	1.159	15%	93	14%
31 a 40	15.157	33%	1.265	34%	2.589	32%	242	36%
41 a 60	18.743	41%	1.614	43%	2.712	34%	189	28%
> 60	.069	5%	150	4%	267	3%	19	3%
No consta	3	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Totales	45.879	100%	3.713	100%	7.970	100%	676	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria)

De acuerdo con los datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el 46% de las mujeres tiene entre 26 y 40 años (en el caso de los hombres es el

⁶¹ Reglas 57 y 58.

⁶² Informe sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar [2007/2116 (INI)], disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0033+0+DOC+XML+V0//ES>.

47%; vid. Fig. 13⁶³) y, en concreto, el mayor porcentaje tanto de hombres como de mujeres se encuentra en la franja entre los 31 y los 40 años, si bien en el caso de las mujeres este porcentaje es algo superior al de los hombres (33% y 34%, respectivamente). Sin embargo, entre los 18 y los 25 años, la situación se invierte: en esta franja de edad el porcentaje de hombres supera al de mujeres, aunque también ligeramente (8% y 6%, respectivamente). Esto significa que más del 50% de la población penitenciaria femenina está en edad fértil, lo que implica que un número considerable de mujeres puede tener hijos, muchos de ellos menores de edad⁶⁴.

En cuarto lugar, otro de los aspectos que merecen atención es la observación de cuáles son los delitos por los que hombres y mujeres están en prisión, que, como vamos a ver, ni coinciden exactamente con los que se llevan a cabo con más frecuencia, ni son precisamente delitos de especial gravedad.

Figura 14

Población reclusa por delitos y sexo, octubre 2017					
Delitos	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Homicidio y sus formas	3.496	8%	312	8%	3.808
Lesiones	2.252	5%	149	4%	2.401
Libertad	700	2%	40	1%	740
Libertad Sexual	3.236	7%	45	1%	3.281
Honor	2	0%	0	0%	2
Violencia de Género	4.166	9%	13	0%	4.179
Relaciones Familiares	193	0%	17	0%	210
Patrimonio y orden s.	18.100	40%	1.468	40%	19.568
Salud Pública	8.690	19%	1.197	32%	9.887
Seguridad del Tráfico	1.171	3%	35	1%	1.206
Falsedades	656	1%	88	2%	744
Admin. Pública	231	1%	22	1%	253
Admin. de Justicia	733	2%	108	3%	841
Orden Público	1.711	4%	136	4%	1.847
Otros	631	1%	83	2%	714
Totales	45.337		3.713		49.050

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria)

⁶³ En este caso, los datos que ofrece la Secretaría General se refieren a la población penada y preventiva, sin hacer especial mención a las personas sometidas a medidas de seguridad o penas con causas en situación de prisión preventiva.

⁶⁴ En el trabajo sobre las mujeres en las prisiones de Andalucía pudo constatarse que, en general, las presas son madres jóvenes que tienen de media un hijo más que el resto de mujeres en Andalucía y que la edad media de los hijos es de 15 años. Además, la investigación destaca que los hijos del 51% de las reclusas vivían con ellas antes de su entrada en prisión, de manera que la interrupción de la convivencia supone un factor de riesgo para el menor debido a la situación de desamparo afectivo. A ello hay que añadir el hecho de que, según los datos extraídos de la investigación, el sostenimiento de la economía familiar es soportado principalmente por la mujer: el 69% de las internas afirmaron ser responsables o corresponsables de la entrada de ingresos económicos en el hogar, en Mapelli Caffarena, B., Herrera Moreno, M., Sordi Stock, B.: "La exclusión...", ob. cit., págs. 83-84. Igualmente, en el estudio de campo realizado en las prisiones de Fontcalent (Alicante) y Villena, de 51 reclusas entrevistadas, 13 tenían entre 3 y 6 hijos, 27 de ellas tenían 1 o 2, y las 11 restantes (la mayoría jóvenes) no tenía hijos. Todas las madres manifestaron que les producía un gran desasosiego la separación de sus hijos (Trabajo inédito).

Así, por lo que se refiere a los delitos por los que la población penitenciaria está en prisión, de acuerdo con los datos de octubre de 2017 (véase Fig. 14), en el caso de las mujeres el primer lugar lo ocupan los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, a pesar de que, como hemos visto, en su mayoría son delitos de menor gravedad, sin violencia o intimidación (mayoritariamente hurtos), y que en el 93% de los supuestos esos delitos son castigados con penas no superiores a dos años (vid. Fig. 11). El segundo lugar lo ocupan los delitos contra la salud pública, en concreto los delitos relativos a las drogas, a pesar también de que una parte considerable de estos delitos los llevan a cabo mujeres con algún problema de drogodependencia⁶⁵; por ello, en estos supuestos sería aconsejable tratar de sustituir la pena de prisión por un tratamiento que pueda solventar esa dependencia que suele ser la causa de su delincuencia no solo de la relativa a las drogas sino también de la actividad contra el patrimonio. En tercer lugar se sitúan los delitos verdaderamente graves de homicidio y sus formas, seguidos por los delitos de lesiones.

De manera que los delitos que más cometen las mujeres son delitos contra el patrimonio (en su mayor parte de menor gravedad) y estos son los delitos por los que hay más mujeres en prisión. Sin embargo, aunque, tras los anteriores, son los delitos contra la seguridad vial los que las mujeres llevan a cabo con más frecuencia, tan solo 35 de ellas se encuentran en prisión por este tipo de infracciones. En este caso, son los delitos contra la salud pública los que determinan una mayor entrada en prisión, a pesar de que las penas que se imponen por estos delitos son también mayoritariamente no superiores a dos años. Esos dos grupos de delitos (contra el patrimonio y contra la salud pública) representan un porcentaje del 72% del total de delitos por los que las mujeres están privadas de libertad. Tras estos se sitúan los delitos de homicidio y sus formas, que representan el 8% del total.

En este punto, hay coincidencias con la población penitenciaria masculina, pero también diferencias importantes. En el caso de los hombres son también los delitos contra el patrimonio y contra la salud pública los que se sitúan en primer y segundo lugar, respectivamente (suponen el 59% del total). Sin embargo, después de estos el tercer lugar lo ocupan los delitos de violencia de género (9% del total), seguidos por los delitos de homicidio y sus formas (8% del total, igual que en el supuesto de las mujeres) y los delitos sexuales (7% del total). Esto parece indicar que las mujeres están en prisión por delitos que conllevan una menor violencia o agresividad para las personas: a lo ya indicado hay que añadir que solo un 1% de mujeres están en prisión por delitos contra la libertad sexual y, obviamente, no hay mujeres por delitos de violencia de género, mientras un 16% de hombres están en prisión por delitos contra la libertad sexual y de violencia de género.

⁶⁵ Aunque este no es un problema exclusivo de las mujeres, sí parece afectarle de manera particular. Así, según la OMS, dos tercios de la población penitenciaria femenina sufre alguna alteración derivada del consumo de drogas o alcohol; este porcentaje se situaría en el 75% a nivel europeo, en World Health Organization, Regional Office for Europe: "10 things to know about women in prison", disponible en <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/focus-areas/womens-health/>

En quinto lugar, si atendemos a la duración de las condenas que hombres y mujeres están cumpliendo en prisión (que pueden ser por uno o más delitos), hay también algún dato relativo a las mujeres que merece ser destacado.

Figura 15

Distribución población reclusa según condena y sexo (diciembre 2016)													
Sexo	3m a 3 años		3 a 8 años		8 a 15 años		15 a 20 años		Más de 20 años		No consta		Total
Mujer	895	27%	1664	51%	444	14%	131	4%	99	3%	24	1%	3.257
Hombre	11.146	28%	16.532	41%	7654	19%	2550	6%	1818	5%	154	0,4%	39.854

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria) 66

De acuerdo con los datos disponibles en el Informe General de la Administración Penitenciaria de diciembre de 2016, el 51% de las mujeres están cumpliendo entre tres y ocho años de prisión, seguido de un 27% que cumplen condenas de entre 3 meses y 3 años⁶⁷. De forma que, por un lado, hay un 51% de mujeres que parecen estar cumpliendo condenas demasiado largas si tenemos en cuenta las características de su delincuencia; por otro lado, un 27% estarían cumpliendo condenas en prisión cuando en un porcentaje importante de casos, muy probablemente, podría haberse evitado la privación de libertad. De nuevo, si atendemos a la menor gravedad de la delincuencia de las mujeres, a las características personales y familiares de muchas de ellas y a las condiciones penitenciarias en las que deberán cumplir la condena, la sustitución de muchas de estas penas por otras alternativas existentes en nuestro ordenamiento jurídico, y especialmente el recurso a la suspensión de condena prevista en el artículo 80.3 del Código penal, deberá ser objeto de mayor consideración.

En sexto lugar, un último dato que merece especial mención es el relativo a la clasificación penitenciaria de la población reclusa.

Figura 16

Población penitenciaria según clasificación (octubre 2017)					
Grados	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Primero	63	1,70%	982	2,14%	1.045
Segundo	2.427	65,36%	34.954	76,19%	37.381
Tercero	940	25,32%	6.659	14,51%	7.599
Sin Clasificar	283	7,62%	3.284	7,16%	3.567
Totales	3.713	100,00%	45.879	100,00%	49.592

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la SGIIPP (Estadística Penitenciaria)

En este caso, los datos son de octubre de 2017 (vid. Fig. 16). Conforme a estos da-

⁶⁶ Los últimos datos disponibles sobre la distribución de la población reclusa según condena y sexo se refieren a diciembre de 2016 (publicados en el *Informe General de la Administración Penitenciaria*, 2017), disponibles en www.institucionpenitenciaria.es (última visita: 25 de enero de 2018). No se incluyen en la tabla las 24 mujeres (que representan un 1% del total) ni los 154 hombres (que representan el 0,4% del total) de los que no consta la condena.

⁶⁷ No se incluyen en la tabla las 24 mujeres (1%) y los 154 hombres (0,4%) de los que nos consta la condena.

tos, del total de mujeres penadas (3713)⁶⁸, 60 están clasificadas en primer grado (sometidas al régimen de vida más restrictivo previsto en nuestra legislación penitenciaria); 2458 están clasificadas en segundo grado (sometidas al régimen ordinario o común); 943 están en tercer grado (que permite un régimen de semilibertad); y 351 son penadas sin clasificar todavía. Aunque es cierto que, en este caso, el porcentaje de mujeres clasificadas en tercer grado (25,32%) es claramente superior al de los hombres (14,51%), nuevamente, parece muy escaso el número de mujeres en tercer grado si valoramos su escasa peligrosidad y conflictividad, la tipología delictiva femenina, sus precarias condiciones penitenciarias, y el hecho de que muchas de ellas pueden ser madres y principales responsables de hijos menores de edad, de los que podrían hacerse cargo a través de las posibilidades que ofrece nuestra legislación penitenciaria para personas clasificadas en tercer grado. Esto último permitiría dar un mejor cumplimiento a las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la materia.

5. Algunas conclusiones generales

1. Parece constatarse la existencia en España de un uso excesivo de la prisión preventiva que afecta de forma especialmente severa a las mujeres y que no respeta las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la materia. Si atendemos a los delitos de los que se les acusa, a su escasa peligrosidad y al grave problema familiar que el ingreso en prisión puede suponer, esta medida podría evitarse en un considerable número de casos, sobre todo cuando se trata de madres con hijos.

2. Para un significativo porcentaje de mujeres que son condenadas a penas de prisión, el encierro, consideradas todas sus circunstancias, excede claramente de las razones de necesidad de pena desde el punto de vista de la prevención general y de la prevención especial.

Así, por lo que respecta a la prevención general, la mayor parte de los delitos por los que las mujeres están en prisión son delitos contra el patrimonio, hurtos en su mayoría, y delitos contra la salud pública (delitos relativos a las drogas de carácter no grave). Las penas impuestas por estos delitos son en un alto porcentaje penas de prisión no superiores a 2 años. Y, precisamente, los dos años de prisión es el límite que impone, con carácter general, el artículo 80 del Código penal para permitir la suspensión de condena (a salvo de los supuestos especiales previstos en los números 3, 4 y 5 del mismo precepto): dentro de ese límite el legislador entiende que las razones de prevención general pueden ceder y autoriza a prescindir, en su caso, de la pena de prisión.

⁶⁸ No se incluyen las 33 mujeres penadas con causas en situación de prisión preventiva, dado que el ordenamiento penitenciario no permite la clasificación en tanto se mantenga la medida cautelar. Así el artículo 104 RP establece: “1. Cuando un penado tuviese además pendiente una o varias causas en situación de preventivo, no se formulará propuesta de clasificación inicial mientras dure esta situación procesal. 2. Si un penado estuviese ya clasificado y le fuera decretada prisión preventiva por otra u otras causas, quedará sin efecto dicha clasificación dando cuenta al Centro Directivo.”. Un comentario crítico sobre esta prohibición puede verse en Juanatey Dorado, C.: *Manual...*, ob. cit., págs. 144-145

En cuanto a las razones de prevención especial, los aplicadores deberán tener en cuenta las circunstancias personales de las mujeres y las del hecho cometido a efectos de decidir o no su ingreso en prisión. Esto significa que, dadas las características de la delincuencia de las mujeres, las circunstancias personales de muchas condenadas y las condiciones penitenciarias en las que se va a desarrollar su vida en prisión, en un importante número de casos, las razones de prevención especial no justificarían el ingreso en prisión.

3. Los datos analizados a lo largo del trabajo permiten constatar un limitado recurso a la aplicación de la suspensión de la condena a mujeres, a pesar del carácter menos grave de los delitos cometidos y de las penas impuestas por los mismos, en su mayoría inferiores a dos años de prisión (95% del total de penas en el año 2016). Tras la reforma penal de 2015, con la ampliación del ámbito de aplicación de la suspensión (artículo 80.2 y 3 del Código penal), los jueces deberían aprovechar las posibilidades que ofrece la nueva regulación para suspender la condena y evitar el ingreso innecesario en prisión de muchas mujeres.

4. Los datos analizados permiten observar también un reducido uso de las penas alternativas a la pena de prisión como la localización permanente y los trabajos en beneficio de la comunidad, penas que podrían ser de gran utilidad en el supuesto de mujeres condenadas. Sin embargo, en este caso es la propia legislación la que restringe en exceso la posibilidad del recurso a tales penas. Por esta razón, sería necesario en este punto que se abordase una reforma legislativa con el fin de ampliar el ámbito de aplicación de estas penas alternativas.

5. El hecho de que las mujeres sean menos conflictivas que los hombres, lejos de mejorar su situación penitenciaria, supone un perjuicio para ellas en la medida en que eso facilita a la Administración penitenciaria no respetar los criterios de clasificación establecidos en la ley.

6. Finalmente, se observa un reducido uso de la clasificación en tercer grado, a pesar de que las circunstancias específicas de las mujeres que se encuentran en prisión parecerían abogar por un mayor porcentaje de ellas en régimen de semilibertad.