

# EL USO DE LA LIBERTAD CONDICIONAL Y SU INFLUENCIA EN EL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN RECLUSA EN ESPAÑA

**Horacio Roldán Barbero**

*Profesor Titular de Derecho penal. Universidad de Córdoba*

---

ROLDÁN BARBERO, Horacio. El uso de la libertad condicional y su influencia en el tamaño de la población reclusa en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2010, núm. 12-04, p. 04:1-04:17. Disponible en Internet: <http://criminet.ugr.es/recpc/12/recpc12-04.pdf> ISSN 1695-0194 [RECPC 12-04 (2010), 10 mar]

**RESUMEN:** El presente artículo aborda el funcionamiento de la libertad condicional desde un punto de vista práctico. En él se constata el progresivo decrecimiento en la aplicación de esta figura. Aparte de los cambios legales favorecedores de esta tendencia más restrictiva, la razón del escaso uso de la

libertad condicional reside en la primacía de una estricta razón de seguridad sobre la progresiva confianza que habría que ir concediéndosele al penado en el transcurso de la ejecución penitenciaria. Este menor uso del citado beneficio penitenciario viene contribuyendo -aunque no es la única razón- al aumento constante, año tras año, de la población penitenciaria en España.

**PALABRAS CLAVE:** Libertad condicional, beneficios penitenciarios, aumento de la población penitenciaria.

Fecha de publicación: 10 marzo 2010

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. III. POBLACIÓN PENADA Y LIBERTAD CONDICIONAL EN EL ORDEN GENERAL. IV. LA DISTRIBUCIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL SEGÚN SUS DISTINTAS CLASES. V. LAS MEDIDAS Y REGLAS DE CONDUCTA DURANTE EL DISFRUTE DE LA LIBERTAD CONDICIONAL. VI. EL PERFIL DE LOS LIBERADOS CONDICIONALES. VII. EL DISTINTO ROL DE LAS INSTANCIAS PENITENCIARIAS. VIII. VALORACIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El continuo aumento de la población reclusa constituye el tema político-criminal más inquietante de nuestro tiempo. En la inmensa mayoría de los países del llamado primer mundo, el número de internos en las cárceles no deja de crecer año tras año. España no es una excepción en este proceso. Su situación es más delicada, incluso, que la de otros países de la Unión Europea. Según *Eurostat*, el Estado español tenía en el trienio 2004-2006 (última información publicada) una ratio de 142 presos por 100.000 habitantes, cuando la media en toda la Unión se encontraba en 124 por 100.000 habitantes. Sólo era superado claramente en esa ratio por los países de Europa del Este (329 en Estonia, 308 en Letonia, 231 en Lituania, 218 en Polonia, 183 en la República Checa, etc.), feudatarios aún de los sistemas penales del viejo socialismo de Estado, y, ligeramente, por Inglaterra y Gales (144 por 100.000 habitantes), países estos últimos donde ha habido desde antiguo una cultura penal más severa que en la Europa continental.

Dado, sin embargo, que en dichos países británicos el aumento de la población reclusa se ha moderado en los dos últimos años, lo cual no ha ocurrido en España, es posible, una vez hecha la corrección por el aumento de la población, que la ratio sea hoy entre nosotros la más alta de toda la Europa occidental, con la única excepción, quizás, del pequeño Estado de Luxemburgo.

Pero, por elevadas que sean estas cifras, son aún poco comparables a las del gigante de la economía mundial, Estados Unidos, donde la tasa de encarcelamiento, contando las cárceles locales y las prisiones federales y estatales, alcanzaba en 2003 la ratio de 960 por 100.000 habitantes (Glaze/Palla, 2004).

Ante semejante fenómeno de encarcelamiento, algunos autores vienen caracterizando, desde hace algunos años, las modernas democracias occidentales -en particular, la estadounidense- como de auténticos Estados *penales* (Christie, 1994; Wacquant, 2001).

España es uno de los países donde más claramente se observa el aumento anual constante de la población penitenciaria. Desde el inicio del presente siglo, no ha dejado nunca de crecer con respecto al año precedente. Ha sido, sin embargo, en el tránsito de 2007 a 2008 cuando se han batido todos los registros hasta ahora conocidos. Si 2007 cerró con 67.100 personas en los establecimientos penitenciarios, 2008 lo hizo con la friolera de 73.558 internos; un porcentaje de aumento de casi el 10%. Cuando tomamos un tramo temporal más largo -el comprendido entre 1996, año en que entró en vigor el Código penal de 1995 y que concluyó con 41.093 personas encarceladas, y este último año de 2008-, observamos que la tasa de incremento ha sido del 79%.

Veamos en detalle la evolución de la población reclusa durante ese período (1996-2008).

**Cuadro 1:** Número de personas en las cárceles españolas, a 31 de diciembre de cada año.  
(Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias).

1996:	41.093
1997:	42.756
1998:	44.370
1999:	44.197
2000:	45.104
2001:	47.571
2002:	51.882
2003:	56.096
2004:	59.375
2005:	61.054
2006:	64.021
2007:	67.100
2008:	73.558

Dentro de esa población reclusa se incluyen distintos grupos jurídicamente diferenciados. Los principales son los presos preventivos y los penados a prisión. Estos últimos representan, como es lógico, el sector más numeroso: aproximadamente, las 3/4 partes de los internos. El resto de los grupos (medidas de seguridad, arrestos de fin de semana, impagos de multa y tránsitos) aporta en total una cuota muy pequeña; sólo el 1,30%, en 2008.

El grupo en el que vamos a focalizar nuestro estudio es el de la población penada –el principal de todos ellos, como acabamos de decir-, pues sólo a él afecta la institución que trataremos aquí: la libertad condicional.

¿Qué influencia viene ejerciendo dicha institución en el proceso ininterrumpido de crecimiento penitenciario?

La hipótesis de partida es muy simple: un mayor empleo de la libertad condicional contribuye a reducir la población reclusa y viceversa, un menor uso de la misma hace aumentar esa población encarcelada.

Vaya de suyo, sin embargo, que el problema de la masificación penitenciaria tiene otras razones que van más allá de cómo se emplee la libertad condicional. Dichas razones pueden ser *legales* (por ejemplo, la eliminación de la redención de penas por el trabajo en el Código penal de 1995 y el endurecimiento general del sistema penal a partir de 2003), pero también *socio-económicas* (por ejemplo, la inmigración irregular, las redes transnacionales de tráfico ilícitos, la extensión de una cultura anómica).

En nuestro estudio nos centraremos sólo en la libertad condicional como *con-causa* de ese incontenible crecimiento de la población penitenciaria, valorando asimismo las posibilidades de un cambio en las pautas de su concesión para mitigar el actual proceso de encarcelamiento.

## II. METODOLOGÍA

A los fines indicados, hemos llevado a cabo una sencilla observación empírica en los Servicios Sociales Penitenciarios –órgano competente en la ejecución de la libertad condicional-. Aparte de la consulta de los datos estadísticos generales (a veces solicitados a las propias instituciones) y de una parte de la bibliografía especializada, nos ha parecido conveniente realizar un análisis muestral en la dependencia que nos era más próxima de esos Servicios Sociales Penitenciarios: la de Córdoba.

La evolución de la libertad condicional en esta provincia la hemos observado a través de cuatro muestras temporales, que se corresponden al mes de diciembre de 2001, 2004, 2006 y 2008. Las cifras de estas muestras sólo incluyen a los liberados condicionales domiciliados en Córdoba. Significa esto que ha habido otros liberados condicionales que estaban cumpliendo su pena en el establecimiento penitenciario cordobés y, tras la obtención de la libertad condicional, por no tener su domicilio en esta provincia, han pasado a la supervisión de los Servicios Sociales Penitenciarios de otros lugares (por ejemplo, Málaga, Sevilla, Cádiz).

Como complemento al análisis muestral, hemos entrevistado a 40 liberados condicionales aprovechando los días en que éstos iban (van) a firmar, a principios de cada mes, a la oficina de los Servicios Sociales Penitenciarios. Hemos combinado, así, una información cuantitativa con otra de carácter cualitativo, útil esta última para conocer mejor la práctica penitenciaria.

Esta metodología ha sido posible gracias a la estrecha colaboración de dos personas: Ignacio Morales Alférez, jefe de los Servicios Sociales Penitenciarios de Córdoba, y Juan Carlos de Toro Álvarez, alumno colaborador en el área de Derecho penal al tiempo de llevar a cabo las entrevistas.

## III. POBLACIÓN PENADA Y LIBERTAD CONDICIONAL EN EL ORDEN GENERAL

La libertad condicional constituye el cuarto período en la ejecución de la pena de prisión dentro del llamado sistema progresivo de cumplimiento (sistema de individualización científica, según los términos de la Ley General Penitenciaria de 1979). La libertad condicional no implica una disminución en la duración de la pena, sino tan sólo del tiempo de estancia en prisión. En la estadística penitenciaria, los liberados condicionales no figuran, sin embargo, como penados.

La relación entre penados y liberados condicionales tiene particular interés en aquellos modelos de libertad condicional como el español, de concesión *discrecional*; es decir, donde su disfrute depende de la interpretación de unos requisitos legales que llevan a cabo unas determinadas instancias penitenciarias. No es, en cambio, significativa en aquellos otros sistemas como el sueco o el finlandés, de

concesión *obligatoria*, donde todos los penados terminan por extinguir su condena en esa situación de libertad condicional (Tournier, 2004; Tébar, 2006).

Distintos autores han venido interesándose por la relación existente entre población penada y libertad condicional, destacando cómo, desde la entrada en vigor del Código penal de 1995, el menor empleo de la libertad condicional es un factor coadyuvante al aumento de la población penitenciaria (Valero, 2006; Tébar, 2006; Díez Ripollés, 2006; Cid, 2008).

Como se aprecia en el Cuadro 2, se ha pasado de un 25,81% de liberados condicionales respecto al total de penados en 1996 a sólo un 11,46% en 2008.

Del uso decreciente de la libertad condicional en los últimos años cabe inferir que la mayor parte de los condenados termina hoy cumpliendo su pena en alguno de los tres primeros grados penitenciarios (en particular, en el segundo grado o régimen ordinario). Domina, en nuestros días, la cultura del llamado cumplimiento *íntegro* de la condena.

Veamos esta evolución con datos numéricos.

**Cuadro 2:** Relación entre liberados condicionales y penados, a 31 de diciembre. (Fuente: Anuario Estadístico del M<sup>o</sup>. del Interior y Sría. General de Instituciones Penitenciarias).

	<b>Liberados condicionales</b>	<b>Penados</b>	<b>Porcentaje</b>
1996:	8.073	31.273	25,81
1997:	7.704	31.282	24,62
1998:	7.101	32.931	21,56
1999:	6.921	33.403	20,71
2000:	6.389	35.109	18,19
2001:	5.685	36.436	15,60
2002:	5.757	39.032	14,74
2003:	5.354	42.744	12,52
2004:	5.560	45.384	12,25
2005:	5.816	46.420	12,52
2006:	6.193	48.073	12,88
2007:	6.196	49.943	12,40
2008:	6.278	54.746	11,46

¿Por qué viene usándose la libertad condicional en una proporción cada vez más baja?

El Código penal de 1995 no comportó, a primera vista, una mayor exigencia en los requisitos para su concesión con respecto al Código penal de 1973. Aun con otras palabras, una buena parte de las condiciones requeridas para la concesión del beneficio eran coincidentes en ambos códigos: que se encontrase el penado en el tercer grado penitenciario (régimen abierto) y que hubiera extinguido las tres cuartas partes de la condena. Hasta fue posible observar, incluso, un punto menos de exigencia en el nuevo Código con respecto a su precedente, en la medida en que

dejó de requerir, como condición adicional para la obtención del beneficio, una “intachable conducta”, demandando sólo “una buena conducta”.

Pero la introducción en el Código de 1995, junto a las condiciones mencionadas, del informe-pronóstico de reinserción social sí vino a condicionar bastante el uso de la libertad condicional. Aunque el Código anterior exigía también el requisito de “ofrecer garantías de vida honrada en libertad”, no demandaba de forma expresa un informe-pronóstico de reinserción social. Distintos autores habían venido insistiendo, sin embargo, en la necesidad de evitar a toda costa el automatismo en la concesión de los beneficios penitenciarios, siendo ineludible para ello la realización de un análisis individualizado de cada interno (Asencio, 1989: 998; Armentta/Rodríguez, 2004: 355-356).

El “cientificismo” del informe-pronóstico podemos considerarlo, pues, el primer motivo de la menor aplicación de la libertad condicional. Si a ello se suma que la duración media de las penas de prisión comenzó a hacerse más larga a partir del Código penal de 1995 (Díez Ripollés, 2006; Cid, 2008), las condiciones para una elevación de la población penitenciaria estaban servidas.

La explicación del menor uso de la libertad condicional hay que verla también en razones políticas. No es que las personas que intervienen en el proceso de su concesión (Junta de Tratamiento, Juez de Vigilancia Penitenciaria) hayan experimentado una transformación subjetiva a partir del Código penal de 1995. Lo que ha ocurrido es que, desde más o menos ese año, se iría acentuando progresivamente un nuevo discurso político: frente al principio de confianza en el preso, la retención y custodia como instrumentos defensivos de la sociedad. Las instancias penitenciarias empezaron a permeabilizar este nuevo discurso político y, sin un cambio muy evidente en la ley, fueron adoptando una interpretación jurídica en consonancia con el mismo.

En 2003 se aquilataron aún más las condiciones para conceder la libertad condicional, con la previsión de una cláusula de refuerzo en el cumplimiento de los requisitos previos de “buena conducta” y “pronóstico favorable de reinserción social”. Según la reforma de ese año, dichas exigencias no se considerarían cumplidas si el penado no había satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito (los daños y perjuicios causados a la víctima).

Aunque diversos autores han venido aconsejando una flexibilización en la interpretación de esta ulterior apostilla legal (Renart, 2003: 122; Muñoz Conde/García Arán, 2004: 570-571; Mapelli, 2005: 173) y la misma práctica penitenciaria ha asumido que su aplicación literal haría aún más difícil la concesión de la libertad condicional, este adicional requisito ha venido contribuyendo, en último término, a hacer más excepcional la concesión de la libertad condicional, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2. Y si no lo ha hecho aún más ha sido, probablemente, por el criterio de algunos Jueces de Vigilancia Penitenciaria de tomar en cuenta no

tanto la satisfacción *efectiva* de la responsabilidad civil como el *esfuerzo* del penado en satisfacerla dentro de sus posibilidades reales. De esta manera, la terminación del pago de la responsabilidad civil se puede efectuar, a modo de una regla de conducta, durante el mismo disfrute de la libertad condicional (por ejemplo, Auto de 8 de marzo de 2005 del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Córdoba).

#### IV. LA DISTRIBUCIÓN DE LA LIBERTAD CONDICIONAL SEGÚN SUS DISTINTAS CLASES

En nuestra consulta hemos examinado cómo se distribuyen en la práctica las distintas clases legales de libertad condicional. Es ésta una distinción que no aparece en las estadísticas generales al uso, de ahí la procedencia de analizarla a través de estudios muestrales.

Recordemos que la libertad condicional presenta cuatro clases legales: la ordinaria, la extraordinaria consistente en el adelantamiento de su concesión, por razón de edad (tener más de 70 años) y por enfermedad grave con padecimientos incurables.

Sinteticemos en qué consiste cada una de ellas:

A) Ordinaria (art. 90 CP). Para su concesión han de darse tres requisitos:

- a) Que se hayan cumplido las 3/4 partes de la pena.
- b) Clasificación en tercer grado (régimen abierto).
- c) Buena conducta y pronóstico individualizado y favorable de reinserción social.

B) Adelantamiento de la libertad condicional (art. 91 CP). Se puede conceder una vez cumplidas las 2/3 partes de la pena. El segundo requisito coincide con el de la libertad condicional ordinaria y el tercero se complementa con una ulterior exigencia: que el penado haya desarrollado de manera continua actividades laborales, culturales u ocupacionales.

C) Por razón de edad (art. 92,1 CP). Han de cumplirse los dos últimos requisitos de la libertad condicional ordinaria, no estando condicionada su concesión al cumplimiento de las 3/4 partes (o de las 2/3 partes, en su caso).

D) Por razón de enfermedad grave con padecimientos incurables (art. 92,2 CP). Iguales condiciones que la anterior.

La incidencia de las distintas clases de libertad condicional en la práctica penitenciaria es la siguiente:

**Cuadro 3:** Distribución de la libertad condicional en sus distintas clases.

(Fuente: Servicios Sociales Penitenciarios de Córdoba)..

	Ordinaria	Adelantamiento	Edad	Enfermedad grave	No consta	TOTAL
<b>2001:</b>	57 (60%)	21 (22,11%)	1 (1,05%)	16 (16,84%)	-	95
<b>2004:</b>	18 (21,43%)	54 (64,29%)	2 (2,38%)	10 (11,90%)	-	84
<b>2006:</b>	30 (27,77%)	63 (58,33%)	2 (1,85%)	13 (12%)	-	108
<b>2008:</b>	23 (20,72%)	77 (69,37%)	1 (0,90%)	9 ( 8,11%)	1 (0,90%)	111

El dato más destacado de este cuadro es la inversión observada en los últimos años a favor de la modalidad del adelantamiento de la libertad condicional frente a la ordinaria. Las otras dos clases –la libertad condicional por enfermedad grave y, sobre todo, la de los septuagenarios- tienen mucha menos importancia a efectos prácticos. Debemos anotar, no obstante, que el porcentaje de libertades condicionales por enfermedad grave registra una orientación a la baja en las sucesivas muestras tomadas.

En 2001, la libertad condicional ordinaria era todavía la preferida en la práctica penitenciaria. En un estudio realizado por Beatriz Tébar en Cataluña sobre la situación de esta figura jurídica, aún se constataba en 2002 una clara preeminencia de la modalidad ordinaria sobre la extraordinaria del adelantamiento (Tébar, 2006: 224). El cambio de prioridades debió producirse en 2003, y no tanto porque la ley estableciera en ese año un cambio de rumbo al respecto, como por una necesidad derivada del mismo orden interno en las prisiones. Al haber sido suprimida en 1995 la redención de penas por el trabajo y haberse alargado la estancia media de los penados en las cárceles, el adelantamiento de la libertad condicional comenzó a ser –tal como había pronosticado, años antes, Vega Alocén- la principal vía para garantizar un elemental funcionamiento interno en las cárceles, sin tensiones insoportables (Vega Alocén, 2001: 117-119).

La libertad condicional extraordinaria se basa, prácticamente, en los mismos requisitos que la libertad condicional ordinaria, con la única exigencia complementaria de haber desarrollado continuamente el penado actividades laborales, ocupacionales o culturales. Al ser el trabajo productivo muy escaso en las prisiones (no más del 20% de la población penada), han sido las tareas ocupacionales y culturales las que han venido a propiciar el cambio de tendencia.

Según nuestra experiencia, el adelantamiento de la libertad condicional es tanto más operativo en las penas de larga duración, mientras que en las penas cortas los internos tienden a obviar la realización de actividades socio-culturales organizadas por el centro, conformándose con la obtención, en su caso, de la libertad condicional ordinaria.

El uso preferente de la modalidad extraordinaria sobre la ordinaria merece ser celebrado, pues crea, en términos *teóricos*, la posibilidad de limitar la población penitenciaria. Pero hablamos de términos teóricos por cuanto, en la práctica, la libertad condicional, en sus distintas modalidades, sigue siendo en general muy poco utilizada, tal como hemos visto en el Cuadro 2. El resultado final es que esta institución cumple un papel muy modesto como freno al actual proceso de encarcelamiento.

## V. LAS MEDIDAS Y REGLAS DE CONDUCTA DURANTE EL DISFRUTE DE LA LIBERTAD CONDICIONAL

La aplicación de medidas y reglas de conducta durante el tiempo que dura la libertad condicional es un asunto al que no se le suele conceder mucha importancia en el orden teórico. Sin embargo, de él depende –como en seguida veremos- el tipo de control penal ejercido a través de esta institución jurídica.

Algunas recomendaciones teóricas sobre el uso de dichas medidas y reglas de conducta han venido, ciertamente, a desenfocar un tanto la importancia de las mismas. La Fiscalía General del Estado, por ejemplo, les concedió en su día el valor de mero test para revocar, en su caso, la concesión del beneficio. Por eso llegó a recomendar a los fiscales de vigilancia penitenciaria que solicitaran su imposición para poder revocar más fácilmente el beneficio dada la dificultad para hacerlo en los casos de comisión de un nuevo delito. Como ese delito de nueva comisión ha de ser declarado mediante una sentencia firme, en muchas ocasiones, dada la lentitud de la administración de justicia, tal circunstancia no se produce sino tras la conclusión del período en libertad condicional, momento en que, obviamente, ya no es posible la revocación. El incumplimiento de las medidas y reglas de conducta hace más factible, en cambio –según señaló en su día la Fiscalía General del Estado-, la revocación inmediata de la libertad condicional (AA. VV., 2000: 293).

En nuestra consulta, los datos obtenidos sobre las medidas y reglas de conducta se expresan en el siguiente Cuadro:

**Cuadro 4:** Aplicación de medidas y reglas de conducta en Córdoba.  
(Fuente: Servicios Sociales Penitenciarios de Córdoba).

	2001	2004	2006	2008
Obligación de residir en un determinado lugar:	75	79	96	103
Sumisión a tratamiento externo en centros:	51	47	39	30
Custodia familiar:	30	64	94	100
Sometimiento a programas de tipo formativo:	1	4	2	-
Prohibición de acudir a determinados lugares:	-	1	1	2
No aplicación de medida alguna:	7	2	10	8

Por lo general, se aplican dos o más medidas a un mismo liberado condicional. Rara vez se establece una sola de ellas. También es poco frecuente no aplicar medida alguna.

Las reglas de conducta más usuales son la obligación de residir en un determinado lugar y la custodia familiar.

La primera es prácticamente consustancial al mismo hecho de la concesión de la libertad condicional. Se constata a través de la obligación de firmar, en los primeros días de cada mes, en la oficina de los Servicios Sociales Penitenciarios. Allí se pregunta a los liberados cómo va todo, si han encontrado trabajo o siguen ejercien-

do el que obtuvieron en el tercer grado penitenciario (régimen abierto) y, lógicamente, si residen en el domicilio indicado.

Mediante la segunda medida, el penado queda sujeto al cuidado y vigilancia del familiar que designe y que acepte la custodia; dicho familiar queda vinculado al Juez de Vigilancia Penitenciaria.

La siguiente medida en cuanto a su frecuencia es la sumisión a tratamiento en centros médicos o establecimientos de carácter socio-sanitario. Esta medida se aplica a los liberados condicionales que continúan teniendo problemas con la droga, siendo el Centro Provincial de Drogodependencias y las asociaciones Arco Iris y Proyecto Hombre –esta última perteneciente a la Iglesia Católica– los principales lugares de destino para su cumplimiento.

El resto de las medidas tiene escasa vigencia en la práctica penitenciaria.

El sistema español es en este punto poco “invasivo” en el ámbito personal del liberado. Presenta un control penal tenue. Aunque no ha faltado alguna recomendación a favor de monitorizar a los liberados condicionales mediante instrumentos telemáticos (por ejemplo, Renart, 288-290), la práctica penitenciaria se basa aquí mucho más en el principio de confianza en el preso. Por falta de recursos humanos y materiales, tampoco rige en España un sistema parecido a la *parole* anglosajona, donde los liberados condicionales quedan confiados [en los casos de la llamada “supervisión activa” (Glaze/Palla, 2004)] a unas agencias especiales de vigilancia. La obligación de comparecer una vez al mes en los Servicios Sociales Penitenciarios y la garantía asumida por un familiar representan de momento el contrapunto a esos sistemas más obsesionados con la supervisión personal.

## VI. EL PERFIL DE LOS LIBERADOS CONDICIONALES

Según nuestras observaciones, el factor más influyente en la concesión de la libertad condicional es el apoyo familiar. Ya sea en las relaciones paterno-filiales o en las de pareja. Consecuentemente, durante el período que dura la libertad condicional, se acostumbra a aplicar por los jueces, entre las medidas y reglas de conducta, la custodia familiar, tal como acabamos de ver. En cambio, poca significación tienen las relaciones entre amigos. Éstos se ven incluso más como un problema que como una ventaja de cara a la obtención de la libertad condicional; sobre todo cuando se recela de que, a la salida de la cárcel, se reinicien con ellos conductas criminógenas.

Un segundo elemento importante en la concesión de esta figura jurídica es la disposición del penado a realizar cursos u otras actividades programadas por el centro penitenciario. Más de un 40% de nuestros entrevistados había participado regularmente en estas actividades, pese a que muchas de ellas habían tenido un carácter muy elemental, como la lectura de periódicos y revistas o eventos deportivos. También hemos apreciado la importancia que puede tener la participación del

preso en las salidas programadas por el centro. Para el penado, estas actividades socio-culturales se presentan, a menudo, como un medio para escapar de la monotonía de la prisión.

La escuela, en cambio, había sido muy poco frecuentada por todos ellos, con la excepción de cinco de nuestros entrevistados, los cuales habían obtenido, incluso, un título oficial durante su estancia en la cárcel. Contrasta esta situación con la propuesta realizada por Vega Alocén a favor de la escolarización obligatoria de los penados (Vega Alocén, 2001: 362), propuesta digna de estudio pese a los no pocos obstáculos de orden práctico que presenta. En todo caso, los programas docentes deberían ser muy sencillos e impartidos por personas de gran sensibilidad para percibir las carencias de los otros.

También se valora positivamente el esfuerzo del penado en su desintoxicación. Tanto el tratamiento en el interior de la cárcel como el de carácter extrapenitenciario (si los internos están clasificados en tercer grado) constituyen una pauta favorable para la obtención de la libertad condicional. De ahí también que, a menudo, se prolongue dicho tratamiento, como medida o regla de conducta, durante el período que dura la libertad condicional.

El desempeño de un trabajo en la prisión es igualmente un elemento favorecedor de la libertad condicional. Un 40% de nuestros entrevistados estaba ejerciendo previamente un trabajo productivo (el doble de la media general en las prisiones) y un 60% de carácter ocupacional. No es, en cambio, un aspecto imprescindible para la concesión del beneficio tener asegurada una actividad laboral fuera de la prisión. Como el requisito específico de la libertad condicional extraordinaria no se anuda sólo, según el art. 91 CP, a una tarea productiva, sino a un conjunto de actividades basadas también en lo ocupacional y lo cultural, puede bastar para su concesión el compromiso de realizar tareas de estudio o formación profesional o, incluso, tareas caseras y de atención a niños pequeños o a algún miembro impedido de la familia.

La ocultación de su estatus de ex-convictos es una preocupación que nos han expresado muchos liberados de cara a su reintegración social. Sería bueno, entonces, fomentar un clima propicio en las empresas para no rechazar por este episodio del pasado a los futuros trabajadores. Un estudio realizado entre empresarios ha revelado algunas opiniones favorables en este colectivo acerca de la contratación de expenados; en particular si éstos presentan el siguiente perfil: autores primarios, menores de 25 años de edad, con una cierta formación especializada y con una condena por delito contra la propiedad (Gutiérrez/Sintas, 1994).

Los Servicios Sociales Penitenciarios, por su parte, si no estuvieran tan sobrecargados de tareas como hoy lo están (a ellos les corresponde la ejecución de todas las penas y medidas en régimen abierto: suspensión condicional de la pena, trabajos en beneficio de la comunidad, localización permanente, medidas de seguridad de

carácter ambulatorio), también deberían servir de agencias para la búsqueda de empleo.

## VII. EL DISTINTO ROL DE LAS INSTANCIAS PENITENCIARIAS

La libertad condicional depende básicamente, según la ley, de dos instancias penitenciarias: una administrativa, como proponente –la Junta de Tratamiento-, y otra judicial, como concedente –el Juez de Vigilancia Penitenciaria-.

Habría que hacer un estudio en profundidad sobre las Juntas de Tratamiento, pues el decreciente número de libertades condicionales puede tener como causa, en primer lugar, la escasez de propuestas de concesión que formula este órgano penitenciario.

Lo sorprendente a primera vista es que el número de internos clasificados en tercer grado –grado de tratamiento indispensable para poder obtener la posterior concesión de libertad condicional- no ha disminuido proporcionalmente en los últimos diez años. La reforma de 2003, encaminada a hacer más difícil también la obtención de este grado penitenciario (obligación de haber satisfecho la responsabilidad civil y exigencia de un período de seguridad previo a su concesión), condujo a una recesión durante un par de años. Pero, a partir de 2005, ha vuelto a recuperarse el porcentaje de concesiones, e, incluso, en los últimos tres años, ha habido una mayor tasa de clasificaciones en tercer grado que la existente antes de 2003.

Fijémonos en el siguiente Cuadro para constatar la evolución del tercer grado penitenciario.

**Cuadro 5:** Evolución del tercer grado en los últimos años, a 31 de diciembre.  
(Fuente: Anuario Estadístico del M°. Interior y Sría. Gral. Instituciones Penitenciarias).

	<b>3º grado</b>	<b>Penados</b>	<b>Porcentaje</b>
1999:	4.554	33.403	13,63
2000:	4.645	35.109	13,23
2001:	4.863	36.436	13,27
2002:	5.361	39.032	13,73
2003:	5.104	42.744	11,94
2004:	5.585	45.384	12,30
2005:	6.195	46.420	13,34
2006:	6.944	48.073	14,44
2007:	7.740	49.943	15,49
2008:	8.372	54.746	15,29

Dadas las parcas cifras de libertad condicional, puede que el régimen abierto vaya a cumplir en los próximos años un papel más destacado como factor de desahogo de las prisiones.

Por otra parte, se viene constatando en la práctica una cierta aproximación entre ambos períodos –libertad condicional y régimen abierto-, sobre todo tras la autori-

zación por el Reglamento Penitenciario de 1996 de permitir la monitorización de los penados clasificados en tercer grado como fórmula alternativa a su pernoctación en la cárcel. Esta experiencia de control telemático comenzó a efectos prácticos en 2000 con 15 internos y, en 2006, afectaba ya a 1.352 penados de los clasificados en dicho régimen penitenciario (Aranda, 2006: 63).

Estas aparentes mejoras pueden tener también sus puntos flacos. Una información de prensa ironizaba al respecto con que “si, hasta la fecha, las personas que disfrutaban del régimen abierto sólo eran controladas mientras dormían (durante el día podían salir de la prisión), ahora lo serían durante la jornada completa” (*El Mundo*, 8 de abril de 2000, p. 29).

En cualquier caso, el paso del tercer grado a la libertad condicional parece haberse ralentizado. Dos razones explican este efecto de frenada: por un lado, la ya conocida mayor duración media de las penas de prisión, lo que repercute directamente en el requisito del cumplimiento de las 3/4 partes de la condena (o las 2/3 partes, en el caso de adelantamiento); por otro lado, la muy difícil obtención de la libertad condicional por los penados extranjeros. Si la población reclusa extranjera representa, en el conjunto de España, el 35,61% del total de internos (datos de 2008), la libertad condicional se suele rechazar para este numeroso colectivo por encontrarse una buena parte del mismo *sin papeles* y sin una vinculación familiar.

Aparte de estas razones, hay un recelo bastante generalizado de los penados frente a las Juntas de Tratamiento. Nuestros entrevistados consideran que sus técnicos realizan su trabajo en la distancia, casi con indiferencia. Entre presos y personal de tratamiento existe una acusada incomunicación.

La baja interrelación entre Juntas de Tratamiento y población penada ha sido también destacada en otros estudios (Ríos/Cabrera, 1998; 49; Vega Alocén, 2001: 342). De esta manera, el informe-pronóstico de reinserción social que ha de realizar dicho órgano no se encuentra, por lo general, muy contrastado a través de un conocimiento personalizado del penado. Como posible disculpa a las Juntas de Tratamiento cabe alegar la imponente masificación en las prisiones, la cual dificulta, desde luego, un trato más directo con los internos.

Por un motivo aún más evidente –su mayor lejanía con el mundo de los penados– el Juez de Vigilancia Penitenciaria es una figura muy poco conocida por los liberados condicionales. Piensan que está muy mediatizado por las Juntas de Tratamiento. En el estudio realizado por Beatriz Tébar se constata, sin embargo, que los Jueces de Vigilancia Penitenciaria no guardan una vinculación tan estrecha al informe-pronóstico realizado por las Juntas de Tratamiento. Resulta así que, a menudo, conceden la libertad condicional pese al informe negativo sobre la reinserción social del penado, situación ésta que se presenta como más frecuente que la de rechazar dicha concesión en los casos de informe positivo de las Juntas de Tra-

tamiento (Tébar, 2006: 235-236). Estos datos permiten pensar que la mediatización advertida por nuestros entrevistados no es del todo exacta.

Los Jueces de Vigilancia Penitenciaria podrían tener, de todos modos, mayores elementos de juicio si recabaran otros informes alternativos a los de las Juntas de Tratamiento o entrevistaran ellos mismos a los internos. Vega Alocén puntualiza que los funcionarios de vigilancia, cuyo trato con los penados es más directo que el de los técnicos de tratamiento, y el mismo personal extra-penitenciario (voluntarios y asociaciones privadas) que participa en actividades de reinserción a favor de los presos, deberían tener más protagonismo al respecto (Vega Alocén, 2001). La decisión del Juez de Vigilancia Penitenciaria estaría, así, más contrastada.

Aunque un mayor número de pareceres no garantiza, en principio, un uso más generoso de la libertad condicional, el proceso comunicativo entre los diferentes protagonistas del mundo penitenciario sí mejoraría de manera considerable. Y de esa mayor fluidez en la comunicación cabría esperar una mejora en el proceso de confianza en el penado.

De lo que se trata es de recuperar un principio fundacional de la libertad condicional. En su origen (finales del siglo XIX), esta figura jurídica supuso una reordenación del derecho de gracia, derecho caprichoso que estaba en manos del soberano. Esa reordenación fue posible gracias a un mejor conocimiento del penado desde el mismo mundo penitenciario. Del conocimiento se pasó a la confianza. La experiencia de Ceuta fue muy significativa a este respecto. El presidio de dicha localidad, uno de los más importantes de ese tiempo, se fue imbuyendo de esa filosofía encaminada a otorgar una confianza progresiva a los penados, hasta que éstos fueran declarados *en condiciones* para conseguir la libertad antes del cumplimiento efectivo de la condena (Salillas, 1888: 254-255). Es cierto que este principio de confianza fue útil también a los fines de ir creando en Ceuta una población civil, máxime en un momento en que pronto se dispondría la clausura definitiva del presidio militar en esa localidad. Pero, aun así, en su origen, la libertad condicional se inspiró en la progresiva confianza a la que el preso se iba haciendo acreedor.

## VIII. VALORACIÓN FINAL

El sistema penal en la actualidad es muy diferente al que presidió la Transición y los años de democracia en los años 80 y principios de los 90. Desde mediados de esta última década, la consideración política y social sobre el preso ha ido cambiando progresivamente. De ser éste un sujeto de derechos (salvo los limitados por el contenido del fallo condenatorio), tal como lo expresó la Constitución y la Ley General Penitenciaria, ha pasado a ser un súbdito de reglas institucionales. Dichas reglas han ido endureciéndose desde el Código penal de 1995, llegando a su máxima expresión en 2003, con la consagración de un Derecho penal de corte autoritario (Muñoz Conde, 2004; Zugaldía, 2006).

Vivimos hoy en la aparente contradicción que nos ofrece un régimen democrático en lo político en el cual se halla inserto un sistema penal de signo cada vez más rigorista. La introducción del régimen FIES (ficheros de internos de especial seguimiento), la elevación del límite máximo de la pena de prisión hasta 40 años, la supresión de beneficios penitenciarios por ley o por uso institucional para determinadas clases de reclusos, el vigente proyecto gubernamental de introducir la libertad vigilada tras el cumplimiento de esas largas penas de prisión..., todo esto configura la fiel imagen de un sistema penal autoritario.

Salvo en lo que atañe a la pena de muerte, el sistema penal actual es, incluso, más riguroso para la delincuencia común que el vigente durante el franquismo tardío. Ciertamente que ahora hay más garantías formales, cierto que se da voz a determinadas corrientes minoritarias de pensamiento que pueden criticar estos nuevos métodos de control..., pero los derroteros emprendidos no son de momento muy venturosos en favor de las soluciones menos traumáticas a los conflictos. El franquismo tardío basó su política de control en las instancias informales (familia, escuela, calle), pudiendo relajar el uso de la cárcel como instancia formal. El actual modelo democrático se inspira en un mayor relajamiento de las instancias informales a costa de endurecer el poder formal de la cárcel.

Subraya Savater que, entre los criterios básicos para calibrar el desarrollo humanista de una sociedad, se encuentra, en primer lugar, la educación, pero en segundo lugar el sistema penitenciario (Savater, 1997: 7-8). Pues bien, España no parece salir muy bien parada de ambos termómetros. El Informe *Pisa* no nos hace ningún favor en lo tocante al primer baremo. Las cifras de *Eurostat* hacen lo propio en el segundo. El estado carencial de la educación lleva indefectiblemente a la expansión del sistema penitenciario.

Hay otras cosas también. Nadie duda de la realidad de la delincuencia, de la transnacionalidad de la misma, de los graves crímenes, del fenómeno de la exclusión social en los barrios del extrarradio urbano, de los sentimientos de miedo. Pero no creo que haya más maldad hoy que hace veinte o veinticinco años. El sistema penal parece responder, sin embargo, a la irreversibilidad del mal. Usa poco las alternativas a la prisión, no cuenta con un modelo de mediación en la justicia de adultos... y por el contrario, todas sus reformas se enmarcan en una línea de más tipos delictivos y mayor dureza.

Frente a lo que creyeron los criminólogos críticos de los años 60 y 70 del siglo pasado, el capitalismo no implica por sí mismo un progresivo uso de la cárcel. Comparativamente, los países socialistas del Este de Europa fueron Estados *penales* en mucha mayor medida que los occidentales. Lo que sí impide una economía desbocada es una sensata planificación jurídica. Dentro del descontrol económico, la activación del sistema penal puede acontecer a conveniencia tanto en época de bonanza, como sucedió de 2000 a 2006, como en época de recesión, tal cual está

ocurriendo ahora. Con fines distintos, lógicamente. En el primer caso, con el objetivo de defender el desarrollo económico alcanzado; en el segundo, con la meta de controlar las carencias difusas.

Si queremos desdecir el viejo axioma marxista según el cual el Derecho es una superestructura de la Economía, debemos fundar aquél en unas bases éticas y racionales. De otro modo, no dejará de ser caprichosa veleta de las grandes corporaciones públicas y privadas. Las leyes seguirán zarandeándose según caprichos del momento y, a veces, ni siquiera será preciso un cambio legal para obtener la rentabilidad pretendida.

En el instituto jurídico estudiado en este trabajo –la libertad condicional–, hemos podido constatar cómo los cambios legales y la interpretación jurídica han ido ajustándose a un nuevo discurso político basado en la defensa de la sociedad a través de los fines instrumentales de la retención y la custodia. Nuestra propuesta se orienta, por el contrario, hacia la recuperación de la confianza en el preso, principio consustancial al origen y evolución de la libertad condicional. Esta recuperación no ha de llevarse a cabo a tontas y a locas o por maquinal pietismo, sino a partir de una mejora en el proceso interactivo entre los destinatarios normativos (Juntas de Tratamiento, Jueces de Vigilancia Penitenciaria, funcionarios de vigilancia, voluntarios y penados). Sólo así, la libertad condicional, la única figura jurídica con la que hoy se cuenta en el ámbito de la ejecución penitenciaria para paliar la dinámica del encarcelamiento, podrá servir de valladar cierto contra ésta.

#### *BIBLIOGRAFÍA*

- AA. VV. (2000), *Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado*. Madrid, Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Aranda Carbonell, M<sup>a</sup>. J. (2006), “Una aproximación práctica a la clasificación penitenciaria”, *Revista de Estudios Penitenciarios*, n<sup>o</sup> 252, pp. 37-75.
- Armenta González-Palenzuela, F. J./Rodríguez Ramírez, V. (2004), *Reglamento Penitenciario comentado: análisis sistemático y recopilación de legislación*. Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Editorial Mad.
- Asencio Cantisán, H. (1989), “Algunas consideraciones en torno a la libertad condicional”, *La Ley*, I, pp. 997-1007.
- Christie, N. (1993), *La industria del control del delito*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Cid Moliné, J. (2008), “El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: Diagnóstico y remedios”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, Artículo 2, Número 6, pp. 1-31 ([www.criminologia.net](http://www.criminologia.net)).
- Díez Ripollés, J. L. (2006), “La evolución del sistema de penas en España: 1975-2003”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 08-07, pp. 1-25. (<http://criminet.ugr.es>).

- Glaze, L. E./Palla, S. (2004), "Probation and parole in the United States, 2003", *Bureau of Justice Statistics*, 25 de Julio. US Department of Justice.
- Gutiérrez Maldonado, J./Sintas Capdevila, F. (1994), "Actitud de los empresarios hacia la integración laboral de personas que están o han estado sometidas a medidas privativas de libertad", en *Anuario de Psicología Jurídica*, año 4, pp. 137-160.
- Mapelli Caffarena, B. (2005), *Las consecuencias jurídicas del delito*, 4ª edición. Cizur Menor (Navarra), Thomson/Civitas.
- Muñoz Conde, F. (2004), "El nuevo Derecho penal autoritario", en Losano, M./Muñoz Conde, F. (coords.), *El Derecho ante la globalización y el terrorismo*, pp. 161-183. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Muñoz Conde, F./García Arán, M. (2004), *Derecho Penal. Parte General*, 6ª edición. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Renart García, F. (2003), *La libertad condicional: nuevo régimen jurídico*. Madrid, Edisofer.
- Ríos Martín/J./Cabrera Cabrera, P. J. (1998), *Mil voces presas*. Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- Salillas, R. (1888), *La vida penal en España*. Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación.
- Savater, F. (1997), *El valor de educar*, 5ª edición. Barcelona, Ariel.
- Tébar Vilches, B. (2006), *El modelo de libertad condicional español*. Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi.
- Tournier, P. V. (2004), "Systems of conditional release (parole) in the Member States of the Council of Europe", *Champ Pénal*, V. I, pp. 1-7. (<http://champpenal.revues.org>).
- Valero García, V. (2006), "Repercusiones de la política criminal en el sistema de ejecución de penas", en *Congrés Penitenciari Internacional: la funció social de la política penitenciària*, pp. 29-44. Barcelona, Ministerio de Justicia/Generalitat de Catalunya.
- Vega Alocén, M. (2001), *La libertad condicional en el Derecho español*. Madrid, Civitas.
- Wacquant, L. (2001), *Las cárceles de la miseria*. Madrid, Alianza.
- Zugaldía Espinar, J. M. (2006), "Contrarreforma penal (el annus horribilis de 2003) y el Anteproyecto de reforma del Código penal de 2006", en *Derecho penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al Prof. Alfonso Serrano Gómez*, pp. 1.347-1.382. Madrid, Dyckinson.