

1. NECESIDAD DE QUE LAS ADMINISTRACIONES VASCAS SUSCRIBAN E IMPULSEN CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA PENA DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Corresponde al Ararteko, además de la función de defensa de los derechos individuales frente a las irregularidades cometidas por la Administración pública, una labor de difusión de la cultura de los derechos humanos y de fomento de la solidaridad social hacia los colectivos más vulnerables y desfavorecidos.

Desde esta perspectiva, en nuestro informe sobre la *situación de las cárceles en el País Vasco* (1996), manifestamos la necesidad de abrir un debate social sobre el actual sistema de sanciones penales, pusimos de relieve ante la opinión pública los graves inconvenientes de la pena de prisión, así como la existencia de sanciones alternativas que implican un grado similar de eficacia preventiva con un coste humano y social muy inferior. El Parlamento Europeo, en su Resolución de 17-12-98 (A4-0369/98) sobre condiciones carcelarias y penas de sustitución, coincidía con dicho planteamiento, al insistir en la importancia de que se conozcan los objetivos de reinserción social perseguidos por el sistema penal, para obtener una respuesta de solidaridad ciudadana entre la población (apartado 31).

En la resolución citada (apartado 30), se preconiza la aplicación de penas de sustitución a la sanción privativa de libertad, en particular, de *“aquéllas que ya han demostrado su eficacia en determinados países de la Unión, como los trabajos de interés general”*. Con el mismo afán de promover la “reducción de lo penitenciario”, el Ararteko va a centrarse en esta recomendación general en la difusión de la mencionada medida punitiva, que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina pena de trabajos en beneficio de la comunidad (TBC).

1. La pena de trabajos en beneficio de la comunidad

Una de las novedades más esperada -y exigidas- del nuevo Código penal (CP) de 1995 consistía en la incorporación de penas alternativas a la tradicional pena de prisión. Aunque la respuesta del legislador no colmó las expectativas existentes, el sistema penal se ha dotado de algunas sanciones que, resultando menos afflictivas que la privación de libertad, constituyen una respuesta más adecuada que ésta a los delitos de escasa gravedad. Dichos delitos -los de más frecuente comisión- se sancionaban en la legislación penal anterior con penas cortas de prisión, que habían sido muy criticadas

por la doctrina porque, además de producir todos los efectos negativos de la reclusión -desarraigo, estigmatización, “contagio criminal”, etc. - carecen de virtualidad para incidir positivamente en la conducta futura del penado.

Por tales motivos, el CP de 1995 ha eliminado las penas de prisión inferiores a seis meses. Es cierto que, en bastantes ocasiones, el legislador ha optado por el drástico y criticable procedimiento de alargar la duración de la pena -por ejemplo, el delito de hurto se sancionaba con pena de privación de libertad de 1 a 6 meses y, ahora, con la de prisión de 6 a 18 meses- pero, en otros casos, aquellas sanciones se han sustituido por otras diferentes, básicamente, por Arrestos de Fin de Semana (AFS).

Esta pena sigue siendo privativa de libertad; sin embargo, su forma discontinua de cumplimiento -dos días de reclusión por semana- pretende evitar los efectos más perjudiciales del encierro, tratando de no interferir en las relaciones sociales y laborales de la persona que ha sufrido la condena. De acuerdo con el art. 37.2 CP, en ciertos supuestos, los AFS pueden cumplirse en los depósitos municipales de detenidos, por lo que también la ejecución de esta pena genera nuevas responsabilidades para las administraciones locales.

En anteriores informes anuales, el Ararteko ha puesto de relieve las carencias y deficiencias que presentan los mencionados centros de detención para el cumplimiento de sus propios fines; insuficiencias que se multiplican hasta imposibilitar la ejecución de los AFS. El Defensor del Pueblo, en su informe sobre *Situación penitenciaria y Depósitos Municipales de Detenidos (1988-1996)*, alcanzaba una conclusión semejante respecto a los calabozos que habían sido visitados en el País Vasco.

En tales circunstancias, los AFS impuestos por los juzgados de la CAPV tienen que cumplirse en los centros penitenciarios existentes, donde no pueden ofrecerse las condiciones diseñadas por la ley, ya que, a la saturación de dichos centros, se suma la falta de medios y dependencias adecuadas.

Sin restar un ápice de importancia al problema relativo a la ejecución de los AFS, vamos a centrarnos en este momento en las dificultades que suscita la puesta en práctica de la sanción más novedosa -y, probablemente, con más potencialidades resocializadoras- de las incorporadas al nuevo CP. Se trata de la pena de Trabajos en Beneficio de la Comunidad (TBC).

Esta medida punitiva -que se lleva experimentando con notable éxito desde hace más de veinte años en varios países europeos- constituye una pena privativa de derechos que, según el art. 49 CP, no podrá imponerse sin consentimiento del penado, y que obliga a éste a prestar su cooperación no retribuida en determinadas actividades de utilidad pública. El RD 690/96, que regula la ejecución de la pena de TBC, aclara que dichas actividades habrán de tener “*interés social y valor educativo, tendente a servir de reparación para la comunidad perjudicada por el ilícito penal y no supeditada al logro de intereses económicos.*”

De acuerdo con la normativa legal, las principales características de la pena mencionada pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Cada jornada de trabajo tendrá una duración máxima de ocho horas diarias y mínima de cuatro, aunque puede autorizarse el fraccionamiento de dicha jornada, en virtud del principio de flexibilidad que rige la ejecución, la cual persigue la compatibilidad de esta medida con las actividades cotidianas del penado.

b) La administración penitenciaria facilitará los TBC y, a tal efecto, podrá establecer los convenios oportunos con otras administraciones, así como con entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de utilidad social.

c) En todo caso, la pena de TBC, tanto en su contenido como en el modo de ejecución, respetará la dignidad del penado. Aunque la prestación de servicios no será retribuida, se compensarán los gastos de transporte y, en su caso, de manutención, y, asimismo, aquél gozará de la protección establecida por la legislación penitenciaria en materia de Seguridad Social.

A pesar de las ventajas que se predicán de la pena de TBC -sobre todo en su comparación con la pena privativa de libertad- la nueva ley penal no ha hecho una apuesta decidida por su implantación. En efecto, ningún delito lleva aparejada como consecuencia punitiva la sanción mencionada, de modo que únicamente se puede imponer ésta como sustitutiva de otra pena señalada por la ley. Según establece el art. 88.2 CP, los tribunales podrán sustituir por TBC las penas de AFS, siendo la regla de conversión la de dos jornadas de trabajo por cada fin de semana de arresto. También es posible cumplir mediante TBC la responsabilidad personal subsidiaria correspondiente al impago de la pena de multa. Es decir, en lugar de sufrir un día de privación de libertad por cada dos cuotas de multa no satisfechas, cabe la realización de una jornada de los mencionados trabajos (art. 53 CP).

En un informe -aprobado por el Pleno de 12-07-99- el Consejo General del Poder Judicial destacaba que “*los delitos castigados con pena de multa o de AFS no son ni muchos, ni los más usuales (piénsese que los delitos contra la propiedad como el hurto o el robo con fuerza en las cosas están castigados con pena de prisión)*”, y llegaba a la conclusión de que las posibilidades de aplicación de la pena de TBC son muy limitadas. El Consejo se une, además, a la denuncia ya formulada por el Defensor del Pueblo respecto a la falta de infraestructuras y de medios materiales necesarios para la puesta en práctica de la pena analizada en la mayoría de las CCAA.

A las dificultades de aplicación, el citado órgano del Poder Judicial añade una crítica al excesivo rigor punitivo del nuevo CP, el cual, no sólo castiga con penas privativas de libertad delitos de escasa gravedad, sino que también ha establecido una duración muy elevada para las sanciones alternativas. Así, frente al límite de 240 horas que suele ser el máximo en derecho comparado para los TBC, el legislador admite hasta 384 horas, con la diferencia de que, en otros países, ese límite máximo sólo se utiliza para delitos de gravedad media e incluso alta, mientras que aquí tal pena corresponde con frecuencia a delitos poco graves.

Hay que concluir, en definitiva, que la ley no permite hacer un uso amplio de la nueva modalidad punitiva, pero, aun así, parece evidente que la experiencia que se obtenga de esta tímida implantación de penas alternativas a la prisión marcará su desarrollo en el futuro. En este sentido, la respuesta social y, en particular, el compromiso de las administraciones o entidades que puedan ofrecer tareas, servicios y puestos concretos para cumplir la pena mencionada resultará determinante.

2. Situación actual de la aplicación de la pena de TBC

Las Reglas europeas sobre sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, aprobadas por el Consejo de Europa en su Recomendación nº R (92) 16, califican de indispensable

la implicación y participación de las instituciones y organizaciones sociales en la puesta en funcionamiento de las penas alternativas y, específicamente, en la de TBC. Sin embargo, la situación en nuestro entorno no parece aproximarse a ese horizonte.

De las informaciones obtenidas, tanto de la Administración -Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco-, como de fuentes judiciales, el Ararteko llega a la conclusión de que en CAPV no se está llevando a cabo la sustitución de penas cortas de privación de libertad por la pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Salvo un caso aislado que se desarrolló mediante la intervención del Ayuntamiento de Basauri, la ciudadanía vasca se ve privada de la posibilidad de prestar un servicio a la comunidad para eludir así la entrada en prisión. Este hecho contrasta con el nivel de prestaciones que, como norma general, han alcanzado los servicios sociales en el País Vasco.

Frente a la carencia denunciada, hay que poner de manifiesto que el Departamento de Justicia citado lleva varios años gestionando la ejecución de la medida de servicios en beneficio de la comunidad, impuesta por los juzgados de menores a los adolescentes infractores. Dicha medida es idéntica en lo esencial a la pena que el CP establece para las personas mayores de 16 años que cometen delitos.

En el informe del Ararteko *Intervención con menores infractores* se ofrecieron datos sobre la aplicación de la medida de servicios de utilidad social referentes a 1996 y 1997. Entre otras circunstancias, se destacó que, a pesar del escaso grado de diversidad alcanzado en el contenido de la medida, la frecuencia de su aplicación era considerable (casi el 16% del total de medidas), contabilizándose más de 20 entidades públicas y privadas que habían participado en el programa. Y, al parecer, la tendencia es ascendente: del 1 de enero al 15 de octubre de 1999, se han impuesto en la CAPV 55 medidas judiciales de servicios a la comunidad, 18 de ellas a chicas y, el resto, a chicos. El número de entidades que han ofrecido sus recursos han sido 33 (12 de ellas públicas y 21 privadas) y entre ellas se encuentran centros educativos, ludotecas, servicios sociales, organizaciones no lucrativas de ámbito social, bibliotecas, centros de tiempo libre, etc.

Las diferencias observadas respecto a la implicación administrativa en la ejecución de los TBC, en lo que a infractores menores y adultos se refiere, puede encontrar una explicación en el hecho de que todavía no se haya producido la transferencia de las funciones que integran la competencia de la CAPV en materia penitenciaria. El Ararteko ha expresado en diversos foros y ocasiones la conveniencia de que el Gobierno Vasco asuma dichas funciones, por lo que no parece necesario reiterar aquí los motivos concurrentes (puede consultarse el *Informe sobre la situación de las cárceles en el País Vasco*). Pero sin perjuicio de ello, no resulta deseable que se condicione a la previa realización de las transferencias cualquier colaboración de las administraciones vascas relativa a la ejecución de penas. Al actuar de este modo se está privando a las personas residentes en la CAPV de la posibilidad de sustituir ciertas penas privativas de libertad por otra sanción menos aflictiva.

Aunque en el resto del Estado español la situación tampoco invita al optimismo, el camino recorrido ha sido más largo. Cabe reseñar, por ejemplo, el convenio de colaboración suscrito entre el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias -dependiente del Ministerio del Interior- y la Federación Española de Municipios y Provincias. Por esta vía se ha conseguido la adhesión de 228 ayuntamientos, que han ofertado 1.768 plazas para el cumplimiento de penas de TBC. Otras 57 plazas se han

convenido directamente con los gobiernos de dos comunidades autónomas, y 3 más con una asociación privada.

En Cataluña, que, como se sabe, es la única comunidad autónoma que gestiona la ejecución en materia penal y penitenciaria, existe un programa específico de medidas alternativas a las penas privativas de libertad. Por lo que se refiere a la aplicación de los TBC, se han atendido 77 demandas de ejecución en 1997, y 184 en 1998. Las plazas en las que esa medida penal se cumple dependen tanto de administraciones locales -se han suscrito convenios con la Associació Catalana de Municipis i Comarques y con la Federació de Municipis de Catalunya- como de entidades privadas sin ánimo de lucro. Con algunas de éstas se mantienen acuerdos de colaboración estables para el desarrollo de los diferentes programas de medidas alternativas, pero también se realizan convenios con entidades que se consideran idóneas para un caso específico, en función de las características de la persona y/o de la naturaleza de la infracción cometida.

La Dirección General de Medidas Penales Alternativas y de Justicia Juvenil de la Generalitat de Catalunya ha recalcado la importancia de la colaboración de dichas entidades sociales, y ha matizado que su participación en el cumplimiento no significa controlar la pena, sino que se limita a facilitar el espacio, la tarea y la incorporación de la persona penada a las actividades asignadas. En este sentido, resulta imprescindible que dichas entidades reciban el apoyo general de la institución responsable de la ejecución, así como un apoyo más específico, que consiste en el seguimiento de los profesionales de intervención en medio abierto.

3. Conveniencia de que se articulen los medios que posibiliten la aplicación de la pena de TBC

La mencionada Recomendación nº R (92) 16 del Consejo de Europa, sobre condiciones carcelarias y penas de sustitución, dedica un capítulo a regular la necesaria implicación y la participación comunitaria en el cumplimiento de dichas penas y, con este fin, establece que *“deben difundirse informaciones apropiadas sobre la naturaleza y el contenido de las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (...) a fin de que el público (...) y los organismos y servicios públicos y privados concernidos por la ejecución de aquéllas puedan comprender su fundamento y considerarlas como respuestas adecuadas y creíbles a los comportamientos delictivos”* (Regla 44). El Ararteko entiende que, hasta el momento, esta labor de información a la opinión pública no se ha desarrollado suficientemente en nuestro país: la sociedad no percibe las ventajas de recurrir a penas no privativas de libertad y, por ese motivo, no exige su implantación a las administraciones competentes.

Y, sin embargo, retomando la expresión de las Reglas europeas, *“nunca se insistirá demasiado en el hecho de que las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (...) presentan una utilidad real, tanto para el delincuente como para la comunidad”* (Preámbulo).

En efecto, desde la perspectiva de prevención individual -esto es, de la incidencia que tiene en la persona que ha sido condenada penalmente-, la pena de TBC ha demostrado una capacidad resocializadora muy superior a la pena de prisión, puesto que favorece la asunción, por parte del infractor, de sus responsabilidades sociales. Al

permanecer integrado en la sociedad, el sujeto que ha delinquido tiene más posibilidades de comprender las consecuencias de sus propios actos y de valorar las repercusiones de éstos y de los daños que ha causado.

Por otro lado, la aportación del esfuerzo personal del penado a una tarea de utilidad social, no sólo produce una reparación simbólica del perjuicio que ha irrogado a la comunidad, sino que ello repercute favorablemente en la propia autoestima de la persona que ha delinquido y facilita su integración en la vida social.

Asimismo, frente a la convicción -no confirmada por la experiencia- de que las penas más rigurosas resultan más eficaces para prevenir futuros delitos, se demuestra que las medidas no privativas de libertad “*pueden ofrecer, a la larga, una mayor protección a la sociedad*” (Reglas europeas. Preámbulo). En este sentido, la sanción de TBC refuerza el principio de corresponsabilidad que, además de la responsabilidad individual del infractor frente a la colectividad y sus normas, reconoce la existencia de una responsabilidad de la sociedad, que está obligada a ofrecer a aquél posibilidades auténticas de inserción social. Mediante la colaboración de las instituciones públicas y de las entidades que realizan actividades de utilidad social en el cumplimiento de la pena de TBC, se logra que la propia comunidad tenga una implicación activa en la resolución de los conflictos que surgen en su seno. Al mismo tiempo, se articula la participación de instituciones locales en el objetivo de resocialización de las personas penadas, objetivo establecido en el art. 25.2 de la Constitución, y también recogido entre las competencias municipales por el art. 25.k) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Otra de las ventajas de la sanción analizada es que ayuda a debilitar la negativa influencia de los estereotipos sobre la delincuencia y sus autores, y, por tanto, a racionalizar los sentimientos sociales relativos a la necesidad de castigo.

Por supuesto, la pena de TBC -como el resto de las respuestas punitivas- no constituye una panacea universal. Aunque es evidente que no produce los graves efectos desocializadores de la pena privativa de libertad y que su ejecución resulta menos costosa que la de ésta, también ha sido objeto de críticas. Además de los problemas organizativos que conlleva el cumplimiento de los TBC, se ha alertado sobre el riesgo de que los penados ocupen puestos de trabajo, en una situación ya problemática de desempleo generalizado. Si bien en los países donde se ha implantado esta medida penal no ha suscitado el rechazo de los sindicatos ni de las organizaciones de trabajadores, es preciso vigilar para que, en ningún caso, las plazas de TBC supongan la ocupación de un puesto de trabajo; han de consistir en tareas de cooperación de las que habitualmente se prestan en régimen de voluntariado.

Otra objeción, más teórica, pero, desde el punto de vista de esta institución garantista, igualmente preocupante, se refiere al riesgo de extensión del control penal. Resultaría lamentable que la pena de TBC, en lugar de actuar como una alternativa real a la prisión -esto es, provocando una reducción de la población penitenciaria-, supusiese una “alternativa a la libertad”, o sea, un incremento de la intervención penal frente a conductas que antes no conllevaban una restricción de la libertad.

Parece evidente, en todo caso, que las potencialidades inherentes a la pena de TBC sólo pueden desarrollarse en determinadas condiciones, mediante la creación de las infraestructuras y los medios -personales y materiales- adecuados. Lo contrario, se traducirá en un fracaso anunciado de esta medida penal y, consecuentemente, en un refuerzo de la idea de imprescindibilidad de la prisión, incluso para sancionar los delitos leves.

Aunque sobre la administración penitenciaria pesa la responsabilidad primaria de articular las condiciones que permitan la aplicación de la pena de TBC, el resto de los poderes públicos deben colaborar en la difusión y promoción de dicha medida alternativa a la prisión. Por ese motivo, el Ararteko recomienda a las administraciones públicas del País Vasco que contribuyan a la sensibilización de la sociedad y, en la medida de sus posibilidades, oferten plazas para el cumplimiento de la pena citada. Resulta conveniente, asimismo, que dichas administraciones impulsen y apoyen a las entidades y organizaciones privadas que ejercen su labor en el terreno social, con el objetivo de que éstas se impliquen y colaboren en la ejecución de los TBC.