



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en **CRIMINOLOGÍA**

REFORMAS PENALES E INCIDENCIAS EN LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

Presentado por:

José Antonio Butenegro Hernández

Tutelado por:

Tomás Montero Hernanz

Valladolid, 15 de junio de 2020

RESUMEN

En el presente trabajo se revisa la evolución de la población penitenciaria en España en el periodo de 1994 a 2019. Se intenta explicar por qué se produce un aumento de la población privada de libertad hasta el año 2009 y su posterior descenso hasta la actualidad, analizando los cambios de tendencia.

Para dar una explicación de estas fluctuaciones se analizarán las reformas que se han llevado a cabo en el Ordenamiento Jurídico español a partir del año 1995.

El análisis se centrará en el estudio de las principales reformas efectuadas en el Código Penal y la observación de las cifras y estadísticas publicadas por distintos departamentos de la Administración Pública Española.

Palabras clave: Población penitenciaria, Código Penal, estadísticas.

ABSTRACT

This study reviews the evolution of the prison population in Spain in the period from 1994 to 2019. An attempt is made to explain why there is an increase in the population deprived of liberty until 2009 and subsequent decrease to date, analyzing trend changes.

To give an explanation of these fluctuations, the reforms that have been carried out in the Spanish Legal System since 1995 will be analyzed.

The analysis will focus on the study of the main reforms carried out in the Penal Code and the observation of the figures and statistics published by different departments of the Spanish Public Administration.

Key Words: Prison population, Penal Code, statistics.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	5
1.1.	Evolución de la población penitenciaria en España	13
1.2.	Examen analítico desde 2009 hasta la actualidad	17
2.	REFORMAS DEL CÓDIGO PENAL.....	24
2.1.	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal	24
2.1.1.	Aumento de las penas privativas de libertad suspendidas o sustituidas	28
2.1.2.	Menor uso de la prisión preventiva	29
2.1.3.	Insuficiente aplicación de mecanismos de reinserción.....	30
2.1.4.	Síntesis	32
2.2.	Reforma en materia de tráfico ilegal de drogas.....	33
2.3.	Reforma sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.....	37
2.4.	Reforma en materia de violencia de género	44
2.5.	Reforma sobre tráfico y seguridad vial	47
3.	CONCLUSIONES	50
4.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

1. INTRODUCCIÓN

Se denomina población penitenciaria o reclusa al colectivo de personas que se encuentra interno en un establecimiento penitenciario, bien por hallarse cumpliendo una pena privativa de libertad tras una condena firme, bien por hallarse privado de libertad con el objetivo de garantizar la participación del interno en el juicio.

Por tanto, diremos que la población penitenciaria comprende tanto a los condenados o penados, como a los presos preventivos, que son aquellos individuos que se encuentran a la espera de juicio¹. Su internamiento en prisión evita la eventual fuga del presunto autor del delito, o bien que este sujeto pueda destruir las evidencias del ilícito, o simplemente que cometa nuevos actos delictivos².

La población privada de libertad en los centros penitenciarios varía diariamente³, ya que habrá individuos que internan y otros que obtienen la libertad. De esta forma, la población reclusa a lo largo del tiempo va cambiando, pudiéndose observar la cantidad de individuos privados de libertad en distintos momentos, lo que nos permite saber si está aumentando o disminuyendo.

La población penitenciaria española ha ido variando desde que se tienen datos estadísticos. Observando los movimientos de la población privada de libertad en España durante los años noventa, resultará visible la tendencia al crecimiento constante de dicha

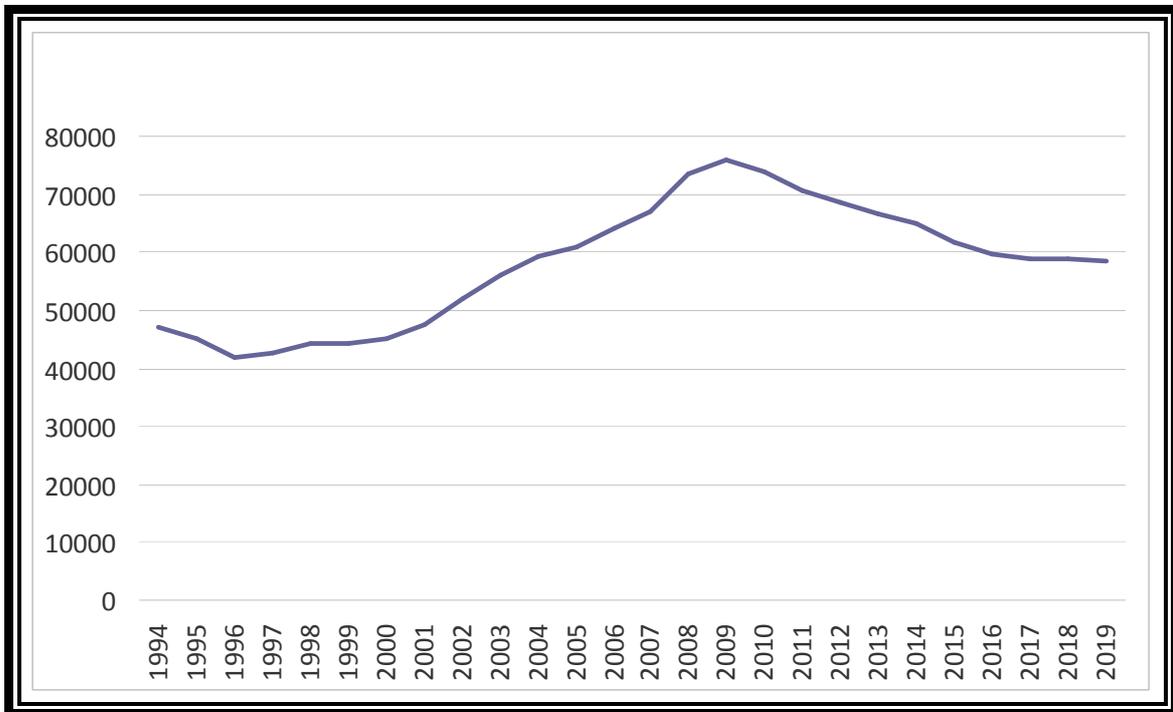
¹ El artículo 1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria señala que las instituciones penitenciarias reguladas en la presente Ley tienen como fin primordial la reeducación y la reinserción social de los sentenciados a penas y medidas penales privativas de libertad, así como la retención y custodia de detenidos, presos y penados.

² El artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece los requisitos necesarios para poder decretar prisión preventiva.

³ El número de internos en los centros penitenciarios de cualquier país del mundo, puede considerarse como una variable en stock. Esta definición económica de las variables, en contraposición a las variables de flujo, se refiere a aquellas cuyas cifras o cantidades se miden en un momento concreto.

población, con un paréntesis de dos años a mitad de la década en que decrece y un posterior mantenimiento de la misma, como puede apreciarse en la tabla número 1.

Tabla 1: Evolución de la población penitenciaria 1994-2019.



Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Afirma Montero Hernanz acerca de este crecimiento: *“Las causas que contribuyeron a ese progresivo aumento de la población fueron múltiples y pueden resumirse en unas políticas criminales de “tolerancia cero”, que se confundieron con una idea de respuesta reactiva represiva, y en una ausencia de alternativas reales al internamiento (el fracaso de la pena de arresto de fin de semana y el colapso por falta de previsión de los trabajos en beneficio de la comunidad son un ejemplo)”*⁴.

Si se analiza la evolución de la población reclusa, parece existir una relación directa y bastante intensa entre esta población y la política criminal desarrollada por el gobierno de turno, así como la utilización como estrategia de la política criminal que se hace del Derecho penal. Por tanto, la forma de llevar a cabo la lucha y prevención de la criminalidad

⁴ Montero Hernanz, T. (2014): “La evolución de la población penitenciaria en España: datos para un diagnóstico” *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, num. 34, pag. 2

a través de la política criminal estatal, haciendo el estado uso del *ius puniendi*, afectará a la población de determinado país, pero evidentemente también presentará enormes consecuencias en la población reclusa, ya que las decisiones respecto de las tipificaciones de conductas, las formas de castigo y la duración del mismo, repercutirán ineludiblemente en la cantidad de reclusos que vengán a conformar la población penitenciaria de un territorio concreto. Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que los cambios en la población reclusa de un país vendrían dados principalmente por las modificaciones de la política criminal o por las modificaciones delincuenciales en el tiempo, lo que provoca variaciones de la población penitenciaria en el mismo sentido de las fluctuaciones producidas en las cifras de criminalidad.

Del análisis de la política criminal de las últimas décadas en nuestro país, se puede decir que la característica que predominó en ellas fue la simple alternancia de ciclos normativos, sin observarse una manifiesta tendencia de fondo, sino que, por el contrario, las modificaciones legislativas en lo que respecta al sistema penal, se han desarrollado en virtud de impulsos de partidos políticos de acuerdo a su interés partidista⁵.

Como afirma Ruiz Morales: *“La política criminal española ha adolecido de cientificidad, toda vez que se han desechado opiniones y propuestas de jurisconsultos expertos, negándose toda posibilidad a la intervención de una penología más acorde de lo comprobado empíricamente”*⁶.

Así, lo habitual en España ha sido, en vez de contar con opiniones expertas y aplicar aspectos legales contrastados empíricamente con resultados favorables en cuanto a la prevención y disminución del delito, legislar conforme a los ideales del partido de turno y legislar en caliente, con la finalidad de agradar al pueblo que exige venganza en lugar de hacer justicia. En este sentido, podemos mencionar como hace unos años Juan José Cortés, padre de la niña onubense asesinada en enero de 2008, fue asesor jurídico del Partido

⁵ Esta forma de dirigir la política criminal ha sido denominada como *establishment* político-mediático –con objetivos cortoplacistas– en el que la víctima adquiere un papel protagonista a la hora de punir “simbólicamente” conductas penales. Tamarit Sumalla, J.M. (2007): “Política criminal con bases empíricas en España”, en *Política Criminal* 3, pag. 4.

⁶ Ruiz Morales, M.L. (2018): “La evolución de la población reclusa española en los últimos treinta años: una explicación integral”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LXXI, pag. 407.

Popular. Tras la muerte de su hija fue un férreo defensor de la cadena perpetua. Igualmente, el presidente del gobierno al momento de los hechos, José Luis Rodríguez Zapatero, se comprometió a endurecer las penas en los delitos de pederastia⁷. Evidentemente, queda demostrada la alarma social creada por este tipo de actos, ampliada por los medios de comunicación, lo que desde antaño ha sido aprovechado por los partidos políticos, en su afán de captar votantes.

Ante tal situación y ante otros casos de gran repercusión mediática, como el caso de Marta del Castillo⁸, se terminó reformando el Código Penal en 2015, a través de las Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015, de 30 de marzo, que provocó un retroceso manifiesto en la legislación penal española, incorporando aspectos, consistentes en el endurecimiento de la pena privativa de libertad a través del instituto de la prisión permanente revisable y la medida de seguridad de libertad vigilada, esta introducida por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, entre otras, sin tener en cuenta que España es de los países menos violentos del mundo y con menores tasas de homicidios.

Estas modificaciones, basadas en postulados más primitivos fundamentados en la retribución y en la venganza, lejos quedan de estudios y experimentos criminológicos realizados en España y en otros países europeos que gozan de resultados comprobados.

Esta forma de dirigir la política criminal ha sido denominada como *establishment* político-mediático, con objetivos a corto plazo, en el que la víctima adquiere un papel protagonista a la hora de punir “simbólicamente” conductas penales⁹.

Legislar en caliente es una práctica muy extendida, no es un fenómeno propio y singular del ordenamiento jurídico español.

⁷ Zapatero se compromete a endurecer las penas en los casos de pederastia. <https://www.rtve.es/noticias/20080526/zapatero-se-compromete-crear-registro-pederastas/65490.shtml>

⁸ Joven sevillana de 17 años desaparecida el 24 de enero de 2009 y cuyo cuerpo aun no ha sido encontrado.

⁹ Tamarit Sumalla, J.M. (2007): “Política Criminal con bases empíricas en España”, En Política Criminal 3, pg. 4

Se ha dado escasa relevancia a la criminología en nuestro país, ya que durante muchas décadas prevaleció el discurso dogmático puro y la doctrina penal, que contaba con mínimas evidencias experimentales. No obstante, en los últimos años esta disciplina ha experimentado un crecimiento enorme con la creación de sociedades de criminología, federaciones, asociaciones y colegios de criminólogos, e incorporándose titulaciones oficiales de grado y posgrado en Criminología en la mayoría de las universidades españolas.

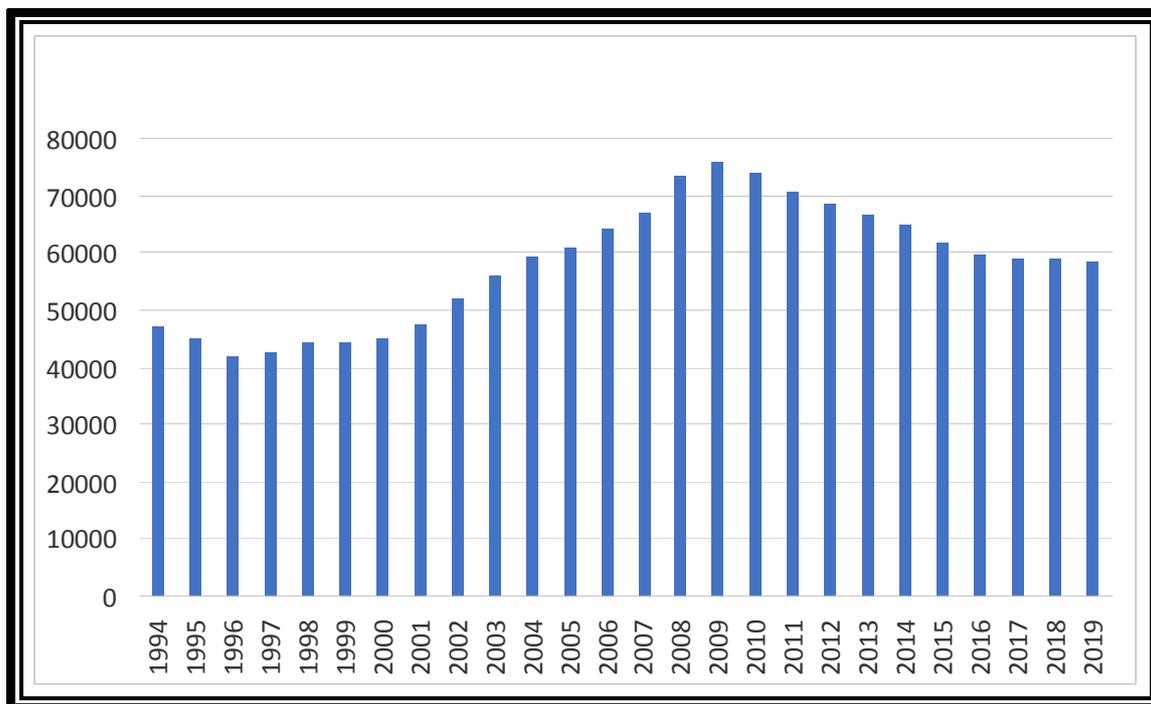
Ante la preeminente política criminal científica y partidista, parece lógico que en España se haya mirado para otro lado a la hora de llevar a cabo las tareas de evaluación de las consecuencias y el coste de las leyes, de acuerdo al mandato europeo que establece tal obligación¹⁰, toda vez que dichas normas regulatorias del sistema penal cumplían el papel encomendado, al menos, idealmente.

Durante el periodo comprendido entre los años 1996 a 2009 la población reclusa creció de forma importante, llegando casi a duplicarse (41.903 internos en 1996 y 76.079 en 2009). La publicación del Código Penal de 1995 supuso un alargamiento del tiempo de permanencia en prisión de los condenados, pues aunque se había reducido la duración de las penas, esta era inferior al tiempo de redención que se obtenía anteriormente por el beneficio penitenciario de la redención de penas por el trabajo. También se vio incrementado el número de reclusos consecuencia de las modificaciones introducidas desde su aprobación (más de 30 hasta la actualidad) en materias como la seguridad vial, violencia de género o delitos contra la salud pública, conductas todas ellas que tienen una gran incidencia en nuestra realidad social. Igualmente, la pretensión de un cumplimiento íntegro de las penas supuso que el acceso a determinados beneficios penitenciarios fuera limitado para un importante número de presos¹¹.

¹⁰ Vogel, 2005, pp 253-260. Concretamente sobre la evaluación de la política legislativa, véase Rodríguez Fernández, S. (2016) “La evaluación de las normas penales”, Dickinson. Madrid.

¹¹ Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas.

Tabla 2: Población penitenciaria a último día del año



Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

A partir de 2009 la población penitenciaria comienza a disminuir de forma significativa. Algunas causas que han podido incidir en esta disminución son:

- Descenso de penados por delitos.

La reforma del Código Penal llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que modificó aspectos relacionados con los delitos contra la salud pública y contra la seguridad vial.

- La población preventiva.

Se aboga por reducir la prisión preventiva durante la instrucción del procedimiento penal, a favor del principio de intervención mínima.

- La población extranjera.

Muchos de ellos condenados por delitos contra la salud pública, tras la modificación del Código Penal abandonan los centros penitenciarios. Otras causas podemos encontrarlas en el artículo 57.7 de la Ley de Extranjería, que permitía la expulsión de aquellos no nacionales procesados o condenados por algún delito cometido en España y los convenios suscritos con terceros países que permiten a los extranjeros condenados en España cumplir la condena en su país de origen. Las estadísticas penitenciarias reflejan que a 31 de diciembre de 2009 el número de internos extranjeros era de 27.162 (35,70% del total de internados), mientras que en la misma fecha de 2019 había descendido a 16.470 (28,15%).

La población extranjera residente en España disminuye entre los años 2009-2013. El estallido de la crisis económica hace que los extranjeros muestren un menor interés por residir en territorio español, ante las escasas oportunidades laborales y ante la destrucción de empleo que empezó a acaecer de 2008 en adelante, muchos de ellos regresan a sus países de origen. España ya no es un destino tan apetecible¹².

El descenso del número de personas encarceladas supuso un importante ahorro para el Estado¹³, algo fundamental, pues en ese momento el país se encontraba sumido en una profunda crisis económica que se inició en 2008, llevándose a cabo a partir de este momento enormes esfuerzos para controlar y minimizar el gasto público. La conservación y mantenimiento del sistema penitenciario repercutirá financieramente en el país, a través de los presupuestos públicos. Evidentemente, los gastos del sistema penitenciario afectan indirectamente a la población no reclusa, ya que muchas veces el sistema se financia a través de los impuestos, y se usan partidas presupuestarias para sufragar los gastos directos de dicha población y otros anejos –como los de construcción, reforma, funcionamiento de

¹² A modo de ejemplo, según datos del Ministerio del Interior, en el primer semestre de 2008 llegaron a España 329.772 inmigrantes ilegales, cifra que fue descendiendo de forma continuada hasta el primer semestre de 2013, donde llegaron 127.976 personas. A partir de esa fecha se inicia un nuevo incremento progresivo, llegando en el segundo semestre de 2019 un total de 400.170 inmigrantes ilegales.

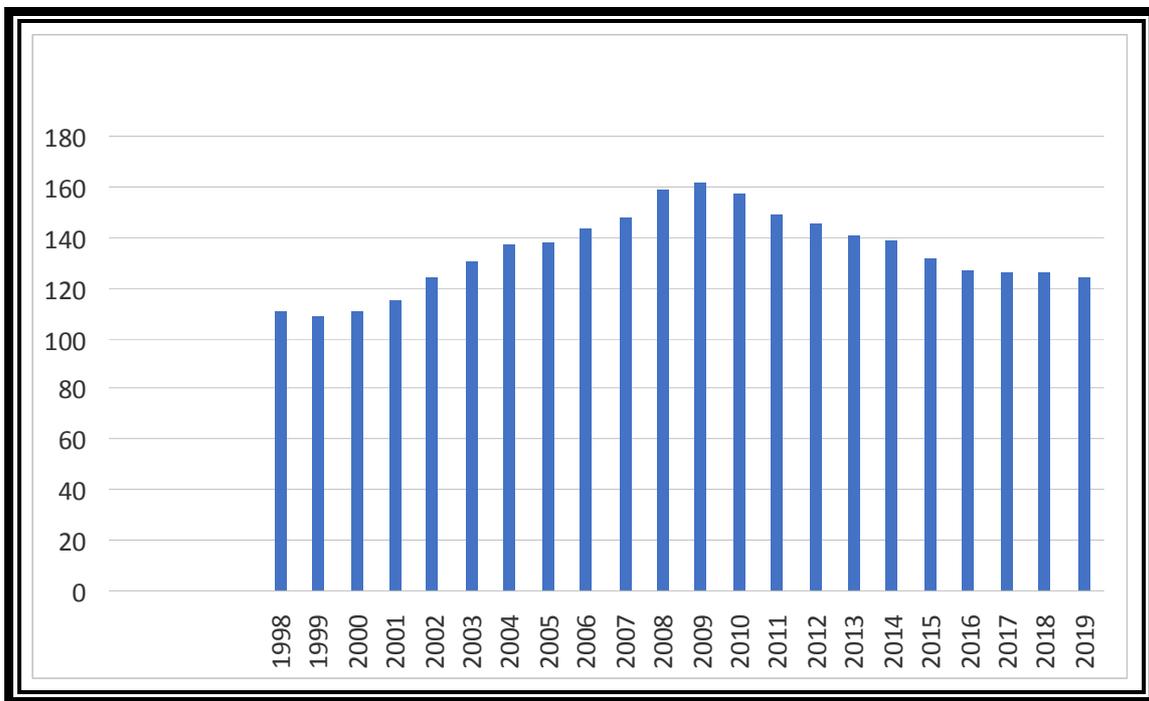
¹³ Según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en 2019 el coste preso/día en los centros penitenciarios dependientes del Ministerio del Interior fue de 65 euros. Este coste es muy inferior al de la media de los países de la Unión Europea, que en 2017 se situaba en 128 euros por preso y día. Vid. Diario El País, edición digital del día 20 de febrero de 2020, https://elpais.com/politica/2020/02/20/actualidad/1582197056_910405.html

estas instituciones, los gastos en políticas de reeducación y resocialización que la propia Constitución Española ampara.

1.1. Evolución de la población penitenciaria en España

Desde la llegada de la democracia a España, el número de personas que se encuentran privadas de libertad en las prisiones de nuestro país se ha multiplicado, pasando de 8.440 internos en 1975 a 58.517 el 31 de diciembre de 2019, con su pico más alto en 2009, donde el número alcanzó los 76.079 privados de libertad.¹⁴

Tabla 3: Evolución de la tasa de reclusos en España (número de presos por cada 100.000 habitantes) (1998-2019).



Fuente: Informes generales de la DGIP

Mejor indicador que los números absolutos son los números relativos. En el caso de los presos, se suele usar el número de presos por cada 100.000 habitantes. También de esta manera el crecimiento ha sido pronunciado, pasando de 111,34 presos/100.000 habitantes en 1998 a 124,43 presos/100.000 habitantes en 2019, si bien se ha llegado a

¹⁴ Datos extraídos de las estadísticas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y del INE.

cifras de 162,75 presos/100.000 habitantes¹⁵. Situándonos entre los países con más personas en centros penitenciarios de la Unión Europea, cuando éramos de los países con menor índice de delincuencia¹⁶.

A partir de la década de los ochenta en España se produce una expansión del Derecho penal, criminalizándose conductas que nunca antes habían sido castigadas penalmente, por razones tecnológicas, sociales o puramente punitivas, apareciendo delitos novedosos donde antes meramente se sancionaba administrativamente, como en el ámbito de la seguridad vial.

La aplicación e implementación del Código Penal de 1995, cuyos efectos, como es lógico pensar, no se evidenció de inmediato, sino que empezó a visualizarse en el medio-largo plazo, esto es, a partir de pasados cinco años de la implantación de este texto legal. En este Código se incrementaron muchas de las penas establecidas y se redujeron los mecanismos para obtener la redención de penas, que por tanto, acortaban la estadía en prisión de los beneficiados por ello. Se optó por la estrategia de encarcelar más, ya que se aumentó en ese periodo la presión del sistema penal sobre los foráneos y los extranjeros¹⁷. Se incrementó considerablemente la duración de la estancia en los centros penitenciarios, lo que provocó la existencia de mayor cantidad de población reclusa, toda vez que el número de condenas se mantuvo en cifras similares o incluso menores.

La aplicación de las alternativas a prisión fijadas en el Código Penal de 1995, fueron insuficientes, ya que aunque se redujeron las condenas penales por delito, se disminuyó en el porcentaje de condenas a penas privativas de libertad, se aumentaron las cifras de penas privativas de libertad suspendidas o sustituidas y se utilizó en menor medida la prisión preventiva. También se produjeron importantes desatinos en el sistema de penas

¹⁵ Elaboración propia a partir de datos extraídos de las estadísticas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y del INE.

¹⁶ Esta excepcionalidad del caso español ha sido registrada en la literatura. Ver Díez Ripollés, J.L. (2006): “Algunos rasgos de la delincuencia den España a comienzos del siglo XXI”, *Revista Española de Investigación Criminológica*. Núm. 4.

¹⁷ En el año 2009, la población reclusa extranjera era en torno al 37 por ciento del total.

alternativas a prisión, puesto que aún cuando el Código permitía suspensión de la condena para drogodependientes, apenas se aplicó esta medida.

Igualmente, tampoco se aplicaron con asiduidad las opciones y herramientas que el Código introducía a favor de la reinserción, siendo la libertad condicional el instrumento por medio del cual se articulaba la preconizada reinserción. No obstante, tras la aprobación del Código Penal se produjo una disminución muy sustancial de las libertades condicionales concedidas, lo que contribuyó también a conformar una mayor población penitenciaria. A partir del año 2003, la situación empeoró, toda vez que se exigió una cláusula de refuerzo a la hora de conceder la libertad condicional. Tal cláusula consistió en que se cumpliera con los requisitos de buena conducta y además existiera un pronóstico favorable de reinserción social, requerimientos que se entendían no cumplidos si el condenado no había sufragado aún la responsabilidad civil derivada del delito cometido¹⁸.

Ante esta situación, el Grupo de Política Criminal¹⁹, en el año 2005 proponía mecanismos para reformar el sistema de penas, en base a los principios de humanidad, proporcionalidad y resocialización. Estas medidas pretendían evitar la entrada en prisión como primera opción cuando los delitos no fueran graves, al efecto de limitar la duración efectiva de las penas y mejorar las posibilidades de rehabilitación del penado.

De forma muy breve, pues aquí, para introducir el problema, interesa más el aumento en el tiempo que las características de la población penitenciaria, se puede apuntar que aproximadamente el 92 % de los reclusos son hombres²⁰. Las figuras delictivas por las que habitualmente más se encierra a la gente han sido bastante estables en el tiempo: aproximadamente el 70% de los presos los están por delitos contra la propiedad y por delitos contra la salud pública.

¹⁸ Gran parte de la doctrina abogaba por la aplicación más mensurada de esta presunción. Ver Renart García, F. (2003): *“La libertad condicional”*. Edisofer. Pág 122.

¹⁹ Grupo de Estudios de Política Criminal, (2005): *“Una propuesta alternativa al sistema de penas y su ejecución, y a las medidas cautelares personales”*. Págs. 11-12.

²⁰ La proporción de mujeres lleva dos décadas estabilizada (1987-2007) en torno al 8%. En la década de los 70 suponían un 3% y en los 80 aumentó regularmente hasta esta proporción.

En los primeros años de la democracia los delitos contra la propiedad suponían el 65% y los de tráfico de drogas el 5%, mientras que en la actualidad aproximadamente el 40% lo hace por delitos contra el patrimonio y el 30% por delitos contra la salud pública, si bien muchos de los delitos contra la propiedad han sido cometidos por personas drogodependiente, algunos autores aseguran que el 70% de la gente que está encarcelada lo está, directa o indirectamente, por las drogas.

Con la entrada en vigor de las reformas del Código Penal de 1995, entre otras la Ley Orgánica 5/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (conocida como “Ley de Extranjería”), la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 2/2019, de 1 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 10/1995 Sobre Tráfico y Seguridad Vial, van a suponer que las personas que se encuentran internadas en centros de reclusión, lo estén por motivos muy diferentes.

Además, un porcentaje que históricamente se situaba por encima del 20% (en 2008 llegó a ser 24,27%), aunque en los últimos años se ha mantenido por debajo de ese porcentaje (16,15% en 2019) de los presos que aún no han sido declarados culpables, siendo presos preventivos, es decir, aquellas personas encarceladas que se encuentran a la espera de juicio.

Merece la pena destacar la evolución de los extranjeros en las prisiones españolas, que han llegado a ocupar en los últimos años una de cada tres plazas. Si bien en los últimos años España ha recibido la llegada de muchísimos extranjeros.

1.2. Examen analítico desde 2009 hasta la actualidad

Desde 2009 la tendencia alcista, en virtud de la cual España cada año superaba su record en la población privada de libertad, se alternó, y la población reclusa comenzó a mostrar una trayectoria descendente, comportamiento que no sucedía desde 1999, cuando la población penitenciaria descendió en sólo 173 reclusos. De todas formas, una disminución destacable en el número de presos habidos en el país se produjo en el bienio 1994-1996, donde se redujo el número de internos en 5241 individuos.

No obstante, estos comportamientos fueron excepcionales, toda vez que la evolución continuó a un ritmo ascendente, al punto de doblarse el número de reclusos entre 1990 y 2007, como ya se ha mencionado con anterioridad.

Tabla 4: Evolución de la población penitenciaria en España por años a 31 de diciembre de cada año.

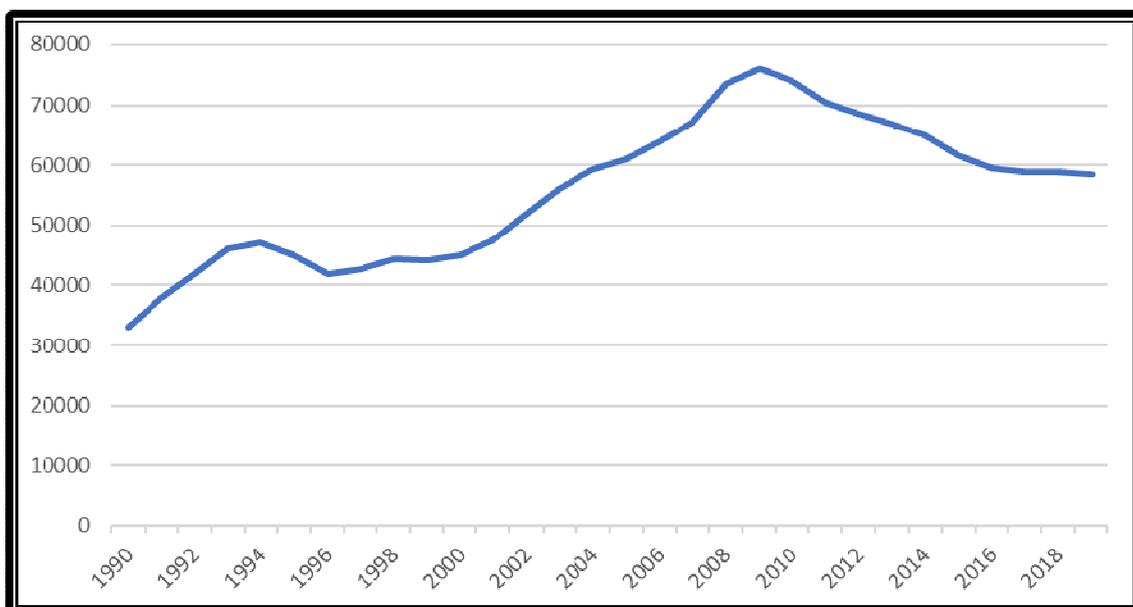
AÑO	N.º RECLUSOS	AÑO	N.º RECLUSOS	AÑO	N.º RECLUSOS
1990	33.058	2000	45.104	2010	73.929
1991	37.857	2001	46.577	2011	70.472
1992	41.894	2002	51.882	2012	68.597
1993	46.076	2003	56.096	2013	66.765
1994	47.144	2004	59.375	2014	65.017
1995	44.956	2005	61.054	2015	61.614
1996	41.903	2006	64.021	2016	59.589
1997	42.756	2007	67.100	2017	58.814
1998	44.370	2008	73.558	2018	58.883
1999	44.197	2009	76.079	2019	58.517

Fuente INE y Estadísticas Penitenciarias facilitada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Analizando los datos relativos a la población penitenciaria en las últimas tres décadas -tabla número 4-, en ningún momento se ha producido un descenso de la población reclusa tan significativo como el que se viene produciendo desde 2009 y que continúa en la actualidad. En el periodo de los últimos 10 años, los internos en las prisiones españolas han disminuido en casi 20.000 personas. (17.562 para ser exactos).

Como se puede observar en la tabla número 5, la población penitenciaria española se ha situado en niveles de hace unos quine años, en torno a los 58.000 reclusos, cifra alcanzada entre los años 2003 y 2004.

Tabla 5: Evolución de la población reclusa española en el periodo 1990-2019.



Fuente INE.

De igual manera puede observarse si se analizan las tablas número 6 y 7, donde se puede ver la evolución del número de reclusos por cada 100.000 habitantes. Dicha gráfica es casi idéntica a la tabla número 5 que se encuentra sobre estas líneas. Así, puede afirmarse sin temor a equivocaciones, que la población reclusa española se ha situado en niveles de los años 2002-2003, también en cuanto al número de reclusos, atendiendo a la población total española y no sólo en términos absolutos.

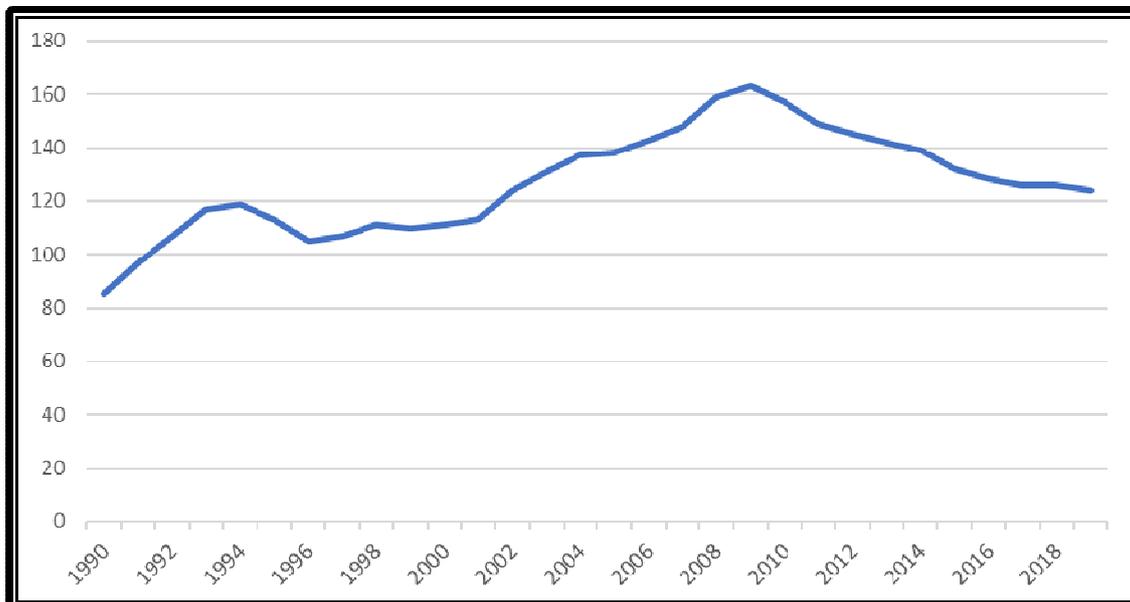
La población reclusa española, aunque en un grado pequeño, adolece de cierta estacionalidad. Así, en los trimestres centrales la población penitenciaria española crece, posiblemente como consecuencia de las leyes térmicas.

Tabla 6: Evolución de la población reclusa española en el periodo (1990-2019) en términos relativos. Número de internos por cada 100.000 habitantes.

AÑO	REC./100.000 HABITANTES	AÑO	REC./100.000 HABITANTES	AÑO	REC./100.000 HABITANTES
1990	85	2000	111	2010	157
1991	97	2001	113	2011	149
1992	107	2002	124	2012	145
1993	117	2003	131	2013	142
1994	119	2004	137	2014	139
1995	113	2005	138	2015	132
1996	105	2006	143	2016	128
1997	107	2007	148	2017	126
1998	111	2008	159	2018	126
1999	110	2009	163	2019	124

Fuente: Estadísticas de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

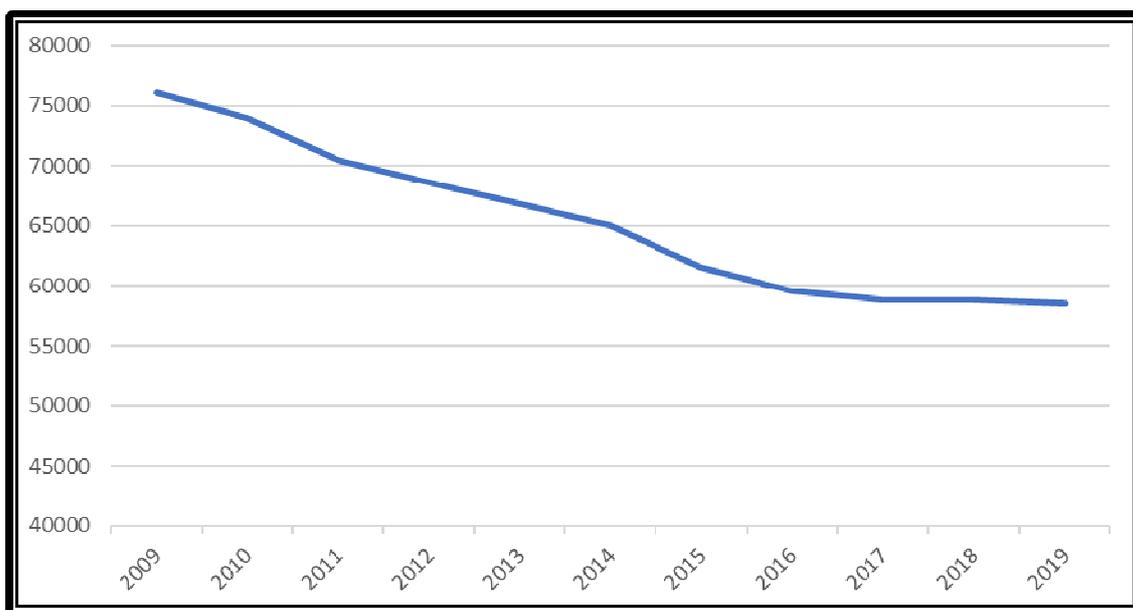
Tabla 7: Evolución de la población reclusa española en el periodo (1990-2017) en términos relativos. Número de internos por cada 100.000 habitantes.



Fuente Estadísticas Penitenciarias facilitada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Ahora bien, cuando la serie en términos absolutos continúa presentando una tendencia descendente, tampoco es menos cierto que en los dos últimos años la pendiente es menor, por lo que parece que se está frenando el ritmo de disminución que venía mostrándose desde 2009. Para aseverar tal apreciación se puede argumentar que la población reclusa española en el último año sólo disminuyó en 775 personas, cuando el ritmo medio de descenso era de 2.356 personas.

Tabla 8: Ampliación de los últimos once años (2009-2019).

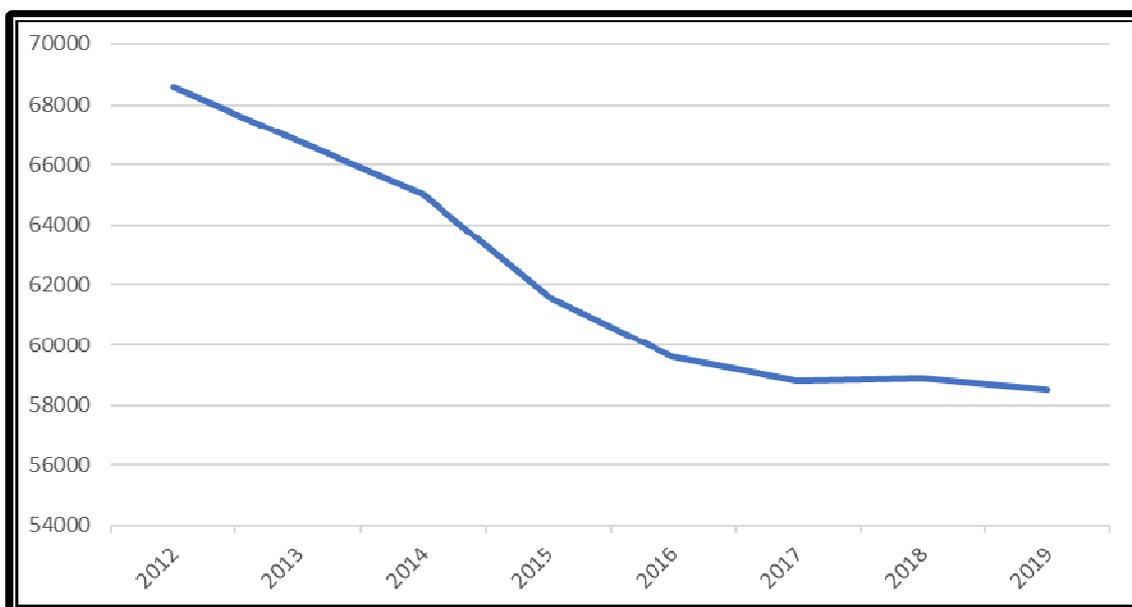


Fuente INE.

Este aspecto se corrobora atendiendo a los datos de diciembre de 2017, si se compara con los meses de diciembre de años anteriores -tabla número 9-, se puede observar claramente dicha desaceleración en la serie²¹. Durante los años de 2018 y 2019 apenas se ha reducido la población penitenciaria en unos 300 reclusos.

²¹ Incluso si se incluyera las tres últimas anualidades, cuyo descenso fue muy inferior a la media.

Tabla 9: Población reclusa española en los meses de diciembre de los años 2012 a 2019.



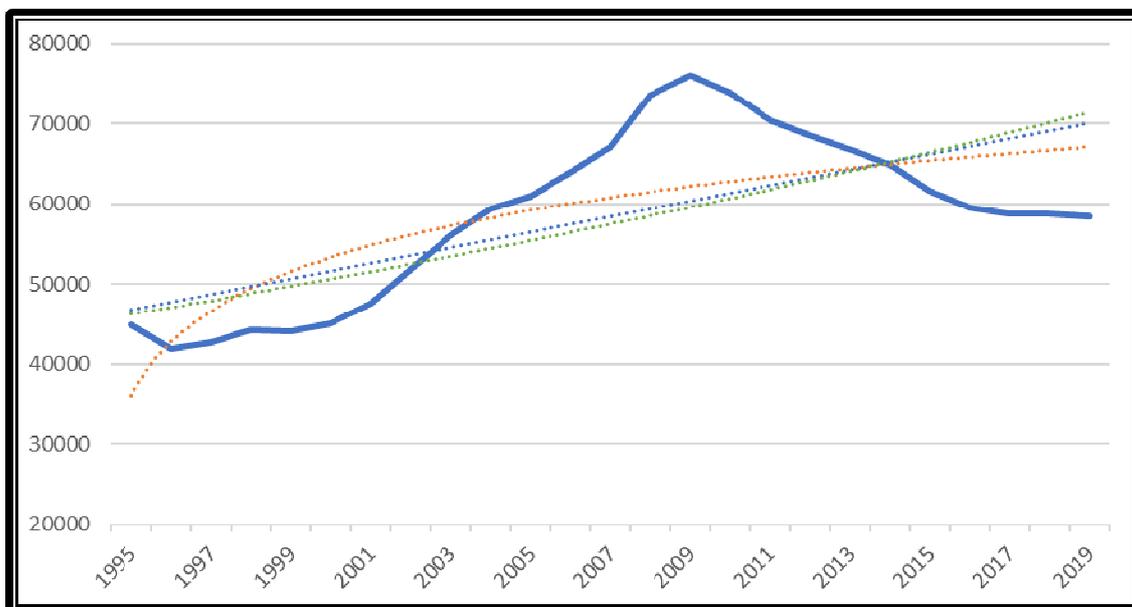
Fuente Estadística Penitenciaria, facilitada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Por tanto, si se presta atención a los datos estadísticos que nos ofrecen las tablas anteriores, se puede afirmar “a priori” que la población penitenciaria española continuará descendiendo en los próximos años, aunque parece ser que su ritmo de descenso se verá ralentizado, posiblemente, porque en los años venideros se estará llegando al límite mínimo de población reclusa que puede alcanzarse con el sistema penal y la política criminal que se halla implantada actualmente en España. Esto es, llegará un momento en el cual, con el sistema penal instaurado y establecido actualmente, se estancará la población penitenciaria y no descenderá más, a no ser que se modifiquen los patrones y cifras delictuales la respuesta punitiva y político-criminal del Estado, es decir, que se reformase el sistema penal a través de políticas criminales concretas que traten de conseguir unos objetivos específicos en un momento determinado.

Incluso, si se analiza la tendencia total de la serie completa desde 1990, se podrá comprobar que el ritmo de descenso tenderá a disminuir, puesto que la tendencia última de la distribución es la de aumentar. De este modo, aun cuando se estudien las diferentes tendencias, el resultado siempre presentará una pendiente positiva y creciente, lo que a medio-largo plazo suavizará la recta de disminución de los últimos años hasta estancarla y

mantenerla paralela al eje horizontal -tabla siguientes-, o tomar nueva mente tendencia al crecimiento.

Tabla 10: Tendencias lineal, exponencial y logarítmica de la serie completa desde 1990 a 2019.



Se trata aquí de realizar predicciones, estas no deben alejarse en demasía del recorrido de la serie, ya que la predicción entonces podría no ser fiable. Tendencia lineal en azul. Tendencia exponencial en verde. Tendencia logarítmica en naranja.

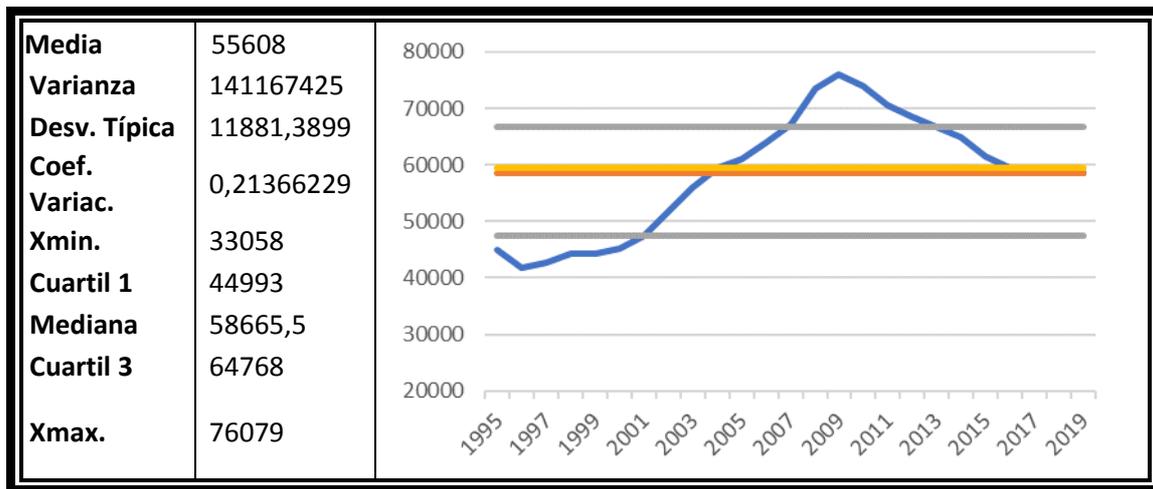
Finalmente, para terminar con las supuestas predicciones sobre el comportamiento de la población reclusa en los años próximos, se deben analizar las denominadas medidas estadísticas de posición y/o tendencia.

De este modo, se puede observar en la tabla número 11 que se muestra a continuación, la serie está tendiendo hacia valores cercanos a la media y la mediana de la población reclusa española desde la entrada en vigor del Código Penal actual²². Además, sobre esos valores de población penitenciaria continuará a corto y medio plazo, manteniéndose en todo caso por encima de los 45.000 y por debajo de los 67.000 reclusos, toda vez el recorrido entre los cuarteles primero y tercero de la serie, lo que significa que en

²² Código Penal de 1995, desde que se instaura el sistema de penas que rige en España en la actualidad, sin perjuicio de las medidas de política criminal que pueden modificar particularmente ese sistema. Obviamente el C.P. ha sido reformado en diversas ocasiones.

dicho intervalo se halla el 50% de los valores centrales de la serie. Así, el número de privados de libertad en los centros penitenciarios españoles en 2017 fue de 58.814, justo un valor intermedio entre la media -58.427- y la mediana -59.589-.

Tabla 11: Evolución de la población reclusa española desde la entrada en vigor del Código Penal de 1995 y medidas de posición.



Elaborada a partir de datos anteriores. Curva en gris, evolución de la población reclusa española desde la promulgación del Código Penal (1995-2019). Curva en gris, evolución de la población reclusa española desde la promulgación del Código Penal (1995-2019). Línea gris oscuro: primer cuartil, Línea gris claro: tercer cuartil. Línea negro superior: mediana y segundo cuartil. Línea gris inferior: media aritmética de la serie.

Además, se debe tener en cuenta que los valores con los que se está trabajando son válidos, toda vez que la media aritmética obtenida es válida, puesto que posee la suficiente representatividad, al resultar un coeficiente de variación de Pearson de 0,1908, situándose por debajo del 0,5, momento en el cual habría que recelar de la representatividad de la media.

2.REFORMAS DEL CÓDIGO PENAL

2.1. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

El Código Penal de 1995 supuso un gran incremento punitivo, al elevar las penas nominales de algunos delitos y eliminar la redención de penas, y este factor, por si sólo, explica el crecimiento de la población reclusa entre los años 1996 y 2009 de más de 34.000 personas, lo que supone un aumento del 181,56% en términos absolutos (se pasa de 41.903 a 76.079 internos).

España, comparativamente al resto de países europeos, durante este periodo, estaba avanzando en las tasas de encarcelamiento, debido fundamentalmente a tres razones:

- El incremento de penas por parte del nuevo Código Penal.
- La insuficiente utilización de las nuevas penas alternativas previstas.
- La aplicación minoritaria de los mecanismos de reeducación y reinserción previstos por la legislación penal y penitenciaria.

A estos factores podríamos añadir un cuarto aspecto consistente en las reformas penales de 2003 y 2004 en materia de violencia de género que endurece las penas. Esto será tratado en otro apartado del presente estudio.

Debemos plantearnos si el crecimiento de la población reclusa se debe únicamente a la implantación del nuevo Código Penal o tienen que ver también aspectos como un aumento de la criminalidad o un incremento de las actividades policiales y judiciales durante estos años que haya propiciado el ingreso en las prisiones de un mayor número de personas.

Con la entrada en vigor del Código Penal de 1995, aumentan las penas de algunos de los delitos que tiene una importante representación en la actividad judicial y, por otra parte, abolió la redención de penas por el trabajo que acortaba el tiempo efectivo de

cumplimiento de condena en 1/3 con carácter general y hasta a 1/2 en atención a la participación en el tratamiento u otras actividades en el ámbito penitenciario.

Como consecuencia de este nuevo marco penológico, el tiempo medio de estancia en prisión se ha casi duplicado desde la vigencia del nuevo Código Penal, pasando de 9,7 meses en 1996 a 16,7 meses en 2004.

Tabla 12: Comparativa de penas Código Penal de 1973 (y sucesivas reformas) y CP 1995.

DELITOS	CÓDIGO PENAL DE 1973 (CON REFORMAS SUCESIVAS 1983 y 1988)			CÓDIGO PENAL 1995
	Pena mínima	Pena mínima efectiva (con redención ordinaria)	Pena mínima efectiva (con redención ordinaria y extraordinaria)	Pena mínima y efectiva
Hurto	1 mes	20 días	15 días	6 meses
Robo con fuerza	6 meses	4 meses	3 meses	1 año
Robo en casa habitada	50 meses	36 meses	25 meses	24 meses
Robo	6 meses	4 meses	3 meses	24 meses
Robo armado	50 meses	36 meses	25 meses	42 meses
Tráfico de drogas (duras)	28 meses	18 meses	14 meses	36 meses
Lesiones	1 mes	20 días	6 años	6 meses
Violación	12 años	8 años	6 años	6 años
Homicidio	12 años	8 años	6 años	10 años

Elaboración propia a partir de datos del Código Penal.

En síntesis, de acuerdo a los datos anteriores parece correcto diagnosticar que el endurecimiento de las penas producido por el Código Penal de 1995, en el doble sentido de penas nominalmente más elevadas para determinados delitos y de eliminación de la redención de penas por el trabajo, constituye la causa fundamental que ha desembocado en este importante incremento de la población penitenciaria entre los años 1996 y 2009.

Puede sorprender que, si se atribuyen los efectos del incremento de la población penitenciaria al Código Penal de 1995, el crecimiento importante sólo se produce a partir de 2001. Ello se debe a que, en los primeros años de aplicación del CP de 1995, las personas en prisión lo están mayoritariamente por hechos cometidos bajo la vigencia del

CP de 1973, juzgados de acuerdo a este código penal y, por tanto, beneficiándose de la redención de penas por el trabajo. En la medida en que se va invirtiendo la tendencia, aumentando el porcentaje de personas que cumplen condena de acuerdo al CP de 1995, se va reduciendo el número de salidas por año y, consiguientemente, se incrementa la población reclusa²³.

Durante estos primeros años de vigencia del Código Penal de 1995, en los que no se incrementó el número de internos que ingresaron en los Centros Penitenciarios, también puede analizarse desde la perspectiva de las innovaciones en el sistema de penas alternativas:

- Ampliar la posibilidad de suspensión ordinario de la pena, que estaba situada en un año de prisión, hasta condenas de dos años de prisión.
- Elevar la posibilidad de suspensión especial para drogodependientes, que estaba situada en dos años de prisión, has tres años de prisión.
- Admitir la posibilidad de sustitución de la pena privativa de libertad de hasta dos años, por multa o en caso de que la condena fuera de Arresto de fin de semana, trabajo en beneficio de la comunidad, aunque la persona contara con antecedentes penales.
- Establecer que tanto la suspensión como la sustitución de la pena pudieran ir acompañadas de reglas de conducta que pudieran beneficiar al individuo.

Otro dato a tener en cuenta fue la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el cómputo de los beneficios de redención de penas por el trabajo, consolidados a la entrada en vigor del nuevo Código, incluso cuando se aplique este último²⁴. El Código Penal de 1995 hizo desaparecer de su articulado la redención de penas por el trabajo, estableciendo

²³ Cid Moliné J. (2008): “El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: Diagnóstico y remedios”. Revista Española de Investigación Criminológica, num. 6, pag. 6

²⁴ Ver SSTS 557/1996, de 18 de julio y 887/1996, de 13 de noviembre.

en su disposición transitoria segunda que las disposiciones sobre la materia sólo serían de aplicación a todos los condenados conforme al Código derogado²⁵.

Como señala Montero Hernanz, *“a pesar de la aparente claridad de la redacción del texto legal, la situación se ha venido a complicar a raíz de la jurisprudencia del Tribunal supremo, que en sentencias de 18 de julio y 13 de noviembre de 1996 interpreta de forma restrictiva la disposición transitoria segunda del CP en lo relativo a la prohibición de aplicación de redención de penas por el trabajo en relación a la revisión de sentencias”*.²⁶

Así la primera sentencia dice en su fundamento de derecho cuarto lo siguiente:

“Entendemos que la interpretación de la mencionada Disposición Transitoria 2ª en lo relativo a tal prohibición de aplicar la redención de penas con el Código nuevo ha de realizarse de forma restrictiva, pues, siguiendo la pauta de la STC número 174/89, de 30 de octubre, citada por el Ministerio Fiscal en su escrito de contestación al presente recurso, hemos de estimar que tales beneficios, cuando ya han sido consolidados, se integran en una regla de cómputo del tiempo pasado en prisión, por virtud de la cual, con carácter general y dejando a salvo posibles redenciones extraordinarias aún más beneficiosas, dos días de internamiento valen como tres (art. 100 del viejo Código) y ello de modo irreversible (la citada STC 174/89), de forma que a los efectos aquí examinados es como si efectivamente el recluso hubiera permanecido en prisión todo el tiempo así computado.

Con arreglo a tal criterio dicho cómputo produce en la persona del reo así favorecido una situación penitenciaria plenamente consolidada que consideramos compatible con la aplicación del nuevo CP, cuya prohibición relativa a la no aplicación de las disposiciones sobre redención de penas (Disposición Transitoria 2ª) ha de entenderse únicamente referida a aquella que pudiera producirse después de la entrada en vigor de esta nueva norma penal, lo que ocurrió el 25 de mayo de 1996”.

²⁵ CP 1995 “Disposición transitoria segunda. Para la determinación de la cual sea la ley más favorable se tendrá en cuenta la pena que correspondería al hecho enjuiciado con la aplicación de las normas completas de uno u otro Código. Las disposiciones sobre redención de penas por el trabajo sólo serán de aplicación a todos los condenados conforme al Código derogado y no podrán gozar de ellas aquellos a quienes se les apliquen las disposiciones del nuevo Código. En todo caso, será oído el reo.”

²⁶ Montero Hernanz, T. (1999): “El Código Penal de 23 de noviembre de 1995 y su incidencia en el ámbito penitenciario”, en *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, nº 21. Pág. 65.

La segunda de las sentencias dice en sus fundamentos de derecho segundo y tercero:

“La tesis del Tribunal Supremo ... entiende que tal D.T., en cuanto prohibición de aplicar la redención de penas por el trabajo con el nuevo Código, ha de ser interpretada de forma fundamentalmente restrictiva. En este sentido merece mencionarse el criterio seguido por la Sentencia de 30 de octubre de 1989 del Tribunal Constitucional, citada que fue en la hasta ahora única resolución del Tribunal Supremo en este problema. Se puede por eso afirmar aquí que tales beneficios, si han sido ya consolidados, se integran y son consecuencia de la regla a tener en cuenta cuando de computar el tiempo pasado en prisión se trata, por virtud de la cual, con carácter general y dejando a salvo posibles redenciones extraordinarias aún más beneficiosas, se abonará al recluso trabajador, para el cumplimiento de la pena impuesta, un día por cada dos de trabajo, artículo 100 del viejo Código”.

“Ello quiere decir que en el momento en que entra en vigor el Código de 1995 y en el momento en que se plantea el problema de la legislación más favorable, con audiencia del reo, ha de hacerse abstracción de cuanto con anterioridad ha pasado en la historia del penado, pues todo lo entonces acontecido origina, en este problema concreto de ahora, una situación jurídica inamovible, origina una situación penitenciaria plenamente consolidada, “ex ante”, perfectamente compatible con todo cuanto, “ex post”, representa la aplicación del nuevo Código. La prohibición relativa a los beneficios de las disposiciones sobre redención de penas por el trabajo a quienes se les apliquen las normas del nuevo Código, ha de entenderse referida únicamente a la aplicación que quiera hacerse, respecto del penado, después de la entrada en vigor el Código de 1995 que fue el 25 de mayo de 1996, en cuanto a la privación de libertad computada y acaecida concretamente después de esa fecha”.

2.1.1. Aumento de las penas privativas de libertad suspendidas o sustituidas

A un mayor uso de la suspensión y sustitución de la pena se puede aducir la reducción del número de entradas en prisión en referencia a las personas condenadas a pena privativa de libertad. Tal como se muestra en la tabla número 13, mientras que en los años iniciales de aprobación (1996-1999) este porcentaje se sitúa de media en el 83%, en el periodo posterior (2000-2005) se fija en torno al 60%.

Tabla 13: Evolución personas condenadas a pena privativa de libertad de 1996 a 2005.

AÑO	PERSONAS CONDENADAS A PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD	ENTRADAS EN PRISIÓN	PORCENTAJE DE ENTRADAS EN PRISIÓN SOBRE PERSONAS CONDENADAS A PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD
1996	63083	52655	83,5
1997	59618	55742	93,5
1998	67378	53482	79,4
1999	63365	49013	77,4
2000	62496	41564	66,5
2001	61111	41359	67,7
2002	63129	41720	66,1
2003	71021	40465	57,0
2004	78394	41725	53,2
2005	74127	39774	53,7

Fuente INE

2.1.2. Menor uso de la prisión preventiva

El uso que se realice de la prisión preventiva tiene una influencia muy importante en las entradas en prisión.

- En primer lugar, un uso reducido de la prisión preventiva limita las entradas en prisión de personas que posteriormente son absueltas.
- En segundo lugar, a través de este vía se minimiza la entrada en prisión de personas que posteriormente son condenadas a una pena no privativa de libertad.
- En tercer lugar, un uso limitado de la prisión preventiva favorece que los jueces apliquen la suspensión o sustitución de la pena privativa de libertad, ya que estas alternativas tendrán menos sentido cuando la persona ya haya cumplido parte de su pena en situación de prisión preventiva.

Si se analiza la evolución de las entradas en prisión en el periodo anterior y posterior a la entrada en vigor del Código Penal de 1995, -tabla número 14- observamos dos datos relevantes: por una parte, el número absoluto de entradas en prisión preventiva disminuye considerablemente y, por otra parte, del total de entradas en prisión, aumenta el porcentaje de personas que entran como condenadas.

Tabla 14: Evolución uso de la prisión preventiva de 1990 a 2006.

PERIODO	ENTRADAS EN PRISIÓN (MEDIA)	ENTRADAS EN PRISIÓN PREVENTIVA (MEDIA)	% ENTRADAS EN PRISIÓN PREVENTIVA SOBRE TOTAL DE ENTRADAS
1990-1995	69397	58694	84,6 %
1996-2006	45611	30212	66,2 %

Fuente: Estadística General de Población Reclusa.

2.1.3. Insuficiente aplicación de mecanismos de reinserción

Esta es otra razón que explica la subida de las tasas de encarcelamiento. Los mecanismos de reinserción previstos por la legislación penitenciaria o no se están utilizando suficientemente, o no están surtiendo los efectos deseados para paliar el incremento de ingresos en los establecimientos penitenciarios.

Si partimos de la base que el principal instrumento previsto por nuestra legislación para conseguir la liberación anticipada de las personas condenadas es la libertad condicional, resulta importante analizar el uso de esta institución desde la entrada en vigor del Código Penal de 1995.

Como puede apreciarse en la tabla número 15, la concesión de libertades condicionales sufre un gran retroceso desde la entrada en vigor del nuevo Código Penal.

Tabla 15: Libertad condicional de 1996 a 2006.

AÑO	LIBERTADES CONDICIONALES CONCEDIDAS	MEDIA DE PERSONAS CONDENADAS	LIBERTADES CONDICIONALES CONCEDIDAS POR CADA 100 PERSONAS CONDENADAS
1996	8684	33724	25,8
1997	6669	33370	20,1
1998	6215	33475	18,6
1999	6050	34830	17,4
2000	5628	35580	15,8
2001	5453	36588	14,9
2002	5442	38796	14,0
2003	5062	42082	12,0
2004	5499	45661	12,0
2005	5078	46881	10,8
2006	5703	48668	11,7

Fuente: Anuario estadístico de España y Generalitat de Cataluña.

Resulta importante examinar las razones de esta considerable reducción en el número de libertades condicionales concedidas, existiendo, principalmente, dos motivos: el nuevo marco punitivo (que al alargar las condenas reduce el número de personas candidatas a la libertad condicional) y una política más restrictiva en el uso de la libertad condicional²⁷.

La realidad con la que nos encontramos en España es que sólo una minoría de personas, en torno a 1/4 de la población penitenciaria condenada, se beneficia los de los instrumentos de reinserción establecidos por la legislación penitenciaria, mientras que aproximadamente 3/4 partes de las personas condenadas extinguen su pena en régimen de internamiento.

²⁷ La posición de que la disminución en el número de libertades condicionales también está influida por una política más restrictiva por parte de los órganos competentes está defendida por Tamarit Sumalla, J.M (2007): "Sistema de sanciones y política criminal". *Revista Española de Ciencia Penal y Criminología*. 09-06, pg.

2.1.4. Síntesis

De todo lo anterior se puede concluir que el diagnóstico en sentido global puede resumirse en los tres aspectos siguientes:

1. El Código Penal de 1995 supuso un gran incremento punitivo, al elevar las penas nominales de algunos delitos y eliminar la redención de penas y, este factor, por sí sólo, explica el crecimiento de la población penitenciaria entre los años 1996 y 2009.
2. La nueva regulación de la suspensión de la pena, y el uso que los tribunales han hecho de ella, ha contribuido de manera importante en la reducción del número de entradas en prisión
3. La progresiva reducción del número de libertades condicionales concedidas es un reflejo de la nueva situación punitiva basada en el alargamiento de las penas.

A todo esto cabe añadir que las reformas de los años 2003 y 2004 en lo referente a la elevación a la categoría de delito de las conductas de violencia doméstica, ha comportado que, a partir del año 2006, se haya producido un incremento de las entradas en prisión, que habían mantenido una tendencia decreciente desde 1995.

2.2. Reforma en materia de tráfico ilegal de drogas

La reforma llevada a cabo el año 2010 en materia de tráfico de drogas supone un importante cambio de tendencia en la evolución de la población reclusa en España²⁸.

Antes de la reforma del Código Penal mediante la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, el sistema penal español condenaba con dureza los delitos en materia de drogas, la norma penal trataba de punir con la mera intención de reprimir sin más, vulnerando el principio de proporcionalidad, ya que se castigaba con penas excesivamente altas y cercanas a las del homicidio o asesinato, a las que podía superar en caso de acontecer alguna agravante al supuesto concreto²⁹.

Además, en otras materias afines del tráfico de drogas, la reforma acometió el cumplimiento de ciertas obligaciones del Estado español con instituciones internacionales, como las europeas, que requerían de cierta armonización jurídica.

El Consejo de Europa fijó unos criterios punitivos que obligaron al Estado español a reconfigurar la normativa penal en materia de drogas, toda vez que las conductas tipificadas en este ámbito en el Código Penal español presentaban unos castigos más severos que lo exigido por dicha decisión a todos los Estados miembros³⁰.

El artículo cuarto de la mencionada Decisión de la Unión Europea ordenaba que los delitos considerados como tráfico de drogas debían ser castigados con penas efectivas,

²⁸ Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicada en el BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010.

²⁹ Botella Soria, E.N. (2010) “La reforma del Código Penal de 2010 en materia de tráfico de drogas y la aplicación retroactiva de la ley más favorable”. En la Ley Penal: Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario, núm. 76, pag 3

³⁰ Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004 relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico de drogas. Publicado en el “Diario Oficial de la Unión Europea” núm. 335, de 11 de noviembre de 2004, pag. 8 a 11.

proporcionadas y disuasorias, ordenando a los Estados a punir tales conductas delictuales con penas de prisión de uno a tres años. No obstante, para aquellas conductas que pudieran generar un grave perjuicio a la salud colectiva o se desarrollase dentro de una organización delictiva, las penas podían llegar a superar los diez años de prisión.

En España, se castigaba más duramente de lo solicitado por la Decisión marco, de ahí que el legislador no tuviese más remedio que acotar la pena de prisión prevista en el artículo 368 del Código Penal, que pasó de sancionar penalmente al sujeto con una franja que iba de los tres a nueve años de prisión, a situarse -tras la reforma- en una pena privativa de libertad de tres a seis años.

Además, la ley de 2010 introdujo en el segundo párrafo del artículo 368 del Código Penal un subtipo en el que operaba una atenuación, permitiéndose entonces la aplicación de la pena reducida en un grado, en atención a la gravedad, entidad del delito y a las circunstancias personales del sujeto.

De igual modo, se otorgaba a los jueces y magistrados la facultad de imponer la pena inferior en un grado, en tanto en cuanto el hecho delictivo se considerase de escasa importancia³¹.

Lo anteriormente expuesto indica que las modificaciones legales incluidas en el ordenamiento jurídico español, tras la entrada en vigor de la reforma de 2010, esto es, el 23 de diciembre de 2010, en materia de estupefacientes, ha sido la causa relevante y fundamental del descenso de la población penitenciaria española en los últimos años, debido al descenso de internos en prisión cuya condena tenga su causa en un delito contra la salud pública.

³¹ El tipo penal del art. 368 del C.P., segundo párrafo dice: “[...]los tribunales podrán imponer la pena inferior en grado a las señaladas en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable”

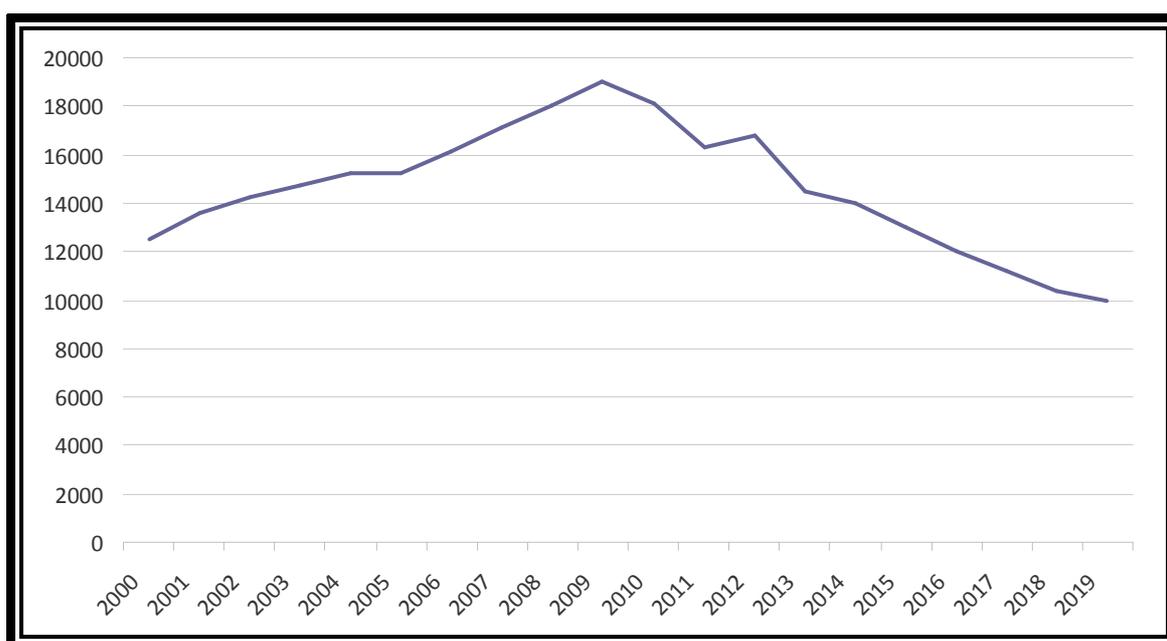
La variación de la población reclusa por delitos contra la salud pública era coincidente en gran medida con la variación de la población reclusa total, aumentando cuando esta aumentaba hasta el año 2009, con la excepción del año 2005.

A partir de 2011, uno de cada dos reclusos en los que disminuye la población penitenciaria española, era un interno relacionado con delitos contra la salud pública, mientras que antes de la reforma, este tipo de delito representaban el 25%, es decir, uno de cada cuatro individuos.

Tras la reforma de 2010, el papel del recluso por delitos contra la salud pública ha ganado un protagonismo fundamental en ese descenso, doblando su importancia del 25% al 50%, y contribuyendo a la reducción de la población reclusa total, favoreciendo su disminución al modificar el castigo previsto ante dichas conductas delictivas.

La relevancia demostrada por las modificaciones producidas en los tipos penales de tráfico de drogas tras la reforma del año 2010, se puede observar mediante representación gráfica de la población reclusa como consecuencia de los delitos contra la salud pública.

Tabla 16: Población reclusa en España por Delitos contra la Salud pública.



Fuente: Informes Generales Anuales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2000-2019).

De la observación de la tabla número 16 y si se compara con la curva descrita por la población reclusa total en España -tabla número 1- se pueden apreciar ciertas similitudes, como que esta presenta una forma similar, aumentando en número hasta el año 2009, y a partir de este momento comienza a disminuir.

Durante el año 2011 y, especialmente, en el año 2013, se produjo la revisión de las condenas de los individuos privados de libertad por este tipo de delitos, conforme a la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable al reo³², abandonando la prisión, por consiguiente, aquellos que habiendo sido condenados a más de seis años de privación de libertad, tras la reforma del Código, su privación de libertad pasó a ser de esos seis años.

La introducción de la Ley Orgánica 5/2010, que, al moderar las penas por los motivos relativos al tráfico de drogas, fundamentalmente reformando los artículos 368 y siguientes del Código Penal, extendió ciertos impactos en la población penitenciaria española, al distanciarse el comportamiento de la población reclusa por tráfico de drogas de la población privada de libertad en España en su totalidad.

³² En las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley Orgánica 5/2000 se recogen, respectivamente, reglas para la revisión de sentencias firmes y no firmes.

2.3. Reforma sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

La Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social³³ considera extranjero a aquellas personas que carecen de nacionalidad española³⁴. Según sea la situación administrativa del extranjero en España, podemos hablar de los que se hallan en situación de regularidad administrativa y en situación de irregularidad.

El tema de la extranjería llega a configurarse como una verdadera política de Estado en el marco de las políticas de la Unión Europea. En lo que se refiere a España, se hace necesario establecer reglas de control de entrada de extranjeros ante la intensificación de los flujos migratorios.

La exigencia de responsabilidad penal a los extranjeros que delinquen en España tiene lugar en aplicación del *ius puniendi* como muestra de la soberanía nacional ejercida dentro del territorio del Estado en el que rigen las leyes penales españolas, a cuyo cumplimiento están obligados todos los que se hallen en territorio español.

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que modifica el Código Penal, en su nueva redacción del art. 89, permite que, en las penas inferiores a seis años, el juez pueda acordar la expulsión en su totalidad, y en las superiores a seis años de forma parcial cuando el penado acceda al tercer grado penitenciario o extinga las tres cuartas partes de su condena, salvo que de forma motivada se aprecien razones que justifiquen el cumplimiento en España.

La Ley Orgánica 4/2000, también prevé la expulsión administrativa del extranjero que ha cometido ilícitos penales una vez han cumplido su condena en España a los extranjeros condenados a pena privativa de libertad superior a un año. Igualmente, prevé la

³³ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, publicada en el BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

³⁴ Ver art. 1 de la Ley Orgánica 4/2004.

expulsión administrativa, en este caso con autorización judicial, cuando los extranjeros procesados o imputados en un procedimiento se encuentren en situación de prisión preventiva.

El objetivo prioritario en materia extranjería consiste en la repatriación del territorio español de aquellas personas que ha cometido delitos, es decir, que nuestra política de extranjería mantiene como objetivo general que los extranjeros que comente delitos nuestro País no permanezcan en España³⁵, valiéndose para ello de algunos de los instrumentos previstos legal y reglamentariamente un nuestro ordenamiento jurídico, como:

- Expulsión³⁶.
- Libertad condicional en el país de origen³⁷.
- Orden europea de detención y entrega³⁸.
- Extradición³⁹.

Para conseguir que las personas condenadas en un Estado del que no son nacionales puedan cumplir condena en su Estado de origen y nacionalidad, ha sido necesario celebrar tratados y convenios internacionales, el principal tratado multilateral es el Tratado de Estrasburgo⁴⁰, ratificado por 68 países⁴¹, de ellos 24 no miembros del Consejo de Europa.

³⁵ Nistal Burón, J. (2012): “La condición de extranjero en la ejecución penal. La necesaria armonización de la política de extranjería con los fines de la actividad penitenciaria”. *Diario La Ley*, núm. 7917, pag. 1

³⁶ Ver artículos 89, 96 y 108 del Código Penal.

³⁷ Al respecto ver el artículo 197 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.

³⁸ Regulada actualmente en el Título II de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

³⁹ La extradición pasiva se regula en la Ley 4/1985, de 21 de marzo de extradición pasiva.

⁴⁰ Instrumento de Ratificación del Convenio sobre traslado de personas condenadas, hecho en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983. BOE núm. 138, de 10 de junio de 1985

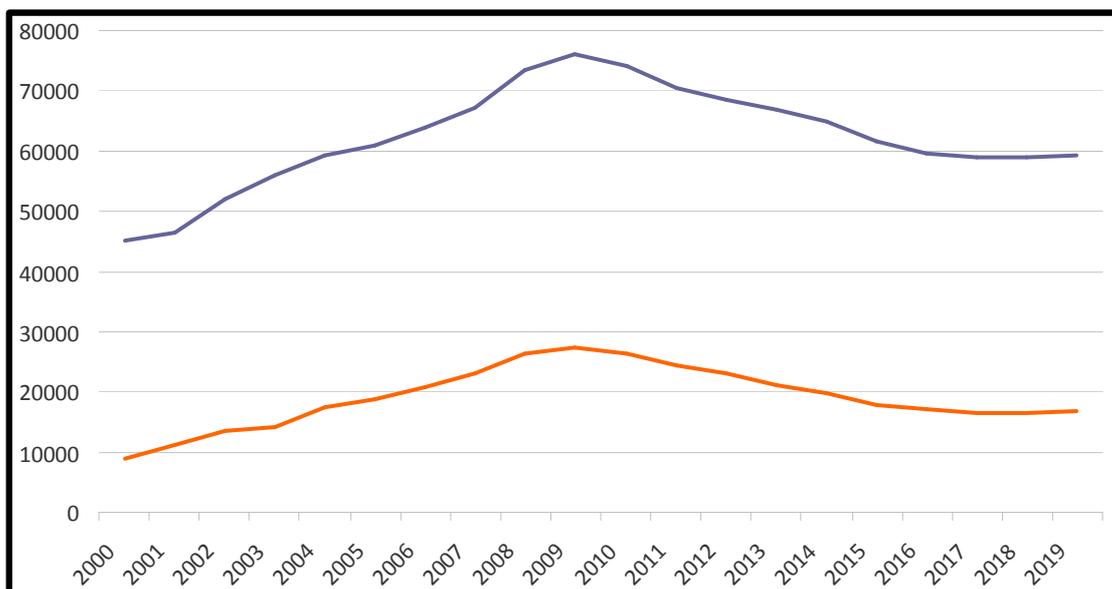
⁴¹ La situación a 10 de julio de 2020 de estados que se han adherido o han ratificado el convenio puede verse en http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/112/signatures?p_auth=TS5FzQ6A. Acceso 10 de julio de 2020.

Además del Convenio de Estrasburgo, España tiene firmados convenios bilaterales para la transferencia de personas condenadas con los siguientes países: Estados Unidos Mexicanos, Federación de Rusia, Reino de Marruecos, Reino de Tailandia, República Árabe de Egipto, República de Argentina, República de Bolivia, República de Cabo Verde, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, Republica de Ecuador, República de El Salvador, República de Guatemala, Republica de Honduras, Republica de Hungría, República de Kazajstán, Republica de Nicaragua, República de Panamá, Republica de Paraguay, Republica de Perú, República de Venezuela, República Dominicana, República Federativa de Brasil, República Islámica de Mauritania, República Popular de China, Republica de Filipinas, Republica de Yemen, Reino de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y República Oriental de Uruguay⁴².

A partir del año 2000, se produce un incremento sustancial del número de internos extranjeros en las prisiones españolas, habiendo pasado de un número de 8.990 en el año 2000 a un número de 27.162 internos en el año 2009, y a partir del año 2010 comienza a descender hasta la actualidad, como puede observarse en la tabla número 17, algo que resulta llamativo, pues es en 2010 cuando se reforma el Código Penal, mediante la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio.

⁴² Vid. Montero Hernanz, T. (2018): *La privación de libertad de menores y los estándares internacionales*, La Ley, Madrid, pág. 239.

Tabla 17: Evolución de la población penitenciaria extranjera y total en España en el periodo 2000-2019.



Fuente: INE y estadísticas de Instituciones Penitenciarias

El mayor número de internos extranjeros se corresponden a ciudadanos de fuera de la Unión Europea, que representan poco más del 23% (3.910 a 31 de diciembre de 2018). Por nacionalidades el mayor número de presos extranjeros se corresponde a marroquíes, (3.914), rumanos (1.788), colombianos (1.594), ecuatorianos (659) y argelinos (512).

Tabla 18: Población reclusa por países (2018).

Alemania	117
Austria	5
Bélgica	52
Bulgaria	279
Chipre	1
Croacia	34
Dinamarca	15
Eslovaquia	18
Eslovenia	7
Estonia	11
Finlandia	4
Francia	253
Grecia	23
Hungría	17
Irlanda	20
Italia	233
Letonia	33
Lituania	139

Luxemburgo	1
Malta	1
Países Bajos	146
Polonia	114
Portugal	315
Reino Unido	237
República Checa	27
Rumanía	1.788
Suecia	20
Unión Europea	3.910
Argelia	512
Colombia	1.594
Ecuador	659
Marruecos	3.914
Nigeria	425
Venezuela	252
Otros	5.270

Fuente: Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2018.

Por lo que se refiere a la actividad delictiva, los delitos principales por los que se encuentran ingresados en prisión los reclusos extranjeros son los relacionados con el tráfico de drogas, seguidos por los delitos contra la propiedad.

Esta población se caracteriza por un amplio número de presos preventivos, de los que aproximadamente el 25% proceden de la Unión Europea y que casi un 40% son acusados o condenados por delitos relativos al tráfico de drogas.

Tabla 19: Datos absolutos de población penitenciaria extranjera y total en España en el periodo 2000-2019

AÑO	POBLACIÓN PENITENCIARIA TOTAL	POBLACIÓN PENITENCIARIA EXTRANJERA
2000	45104	8990
2001	46577	11095
2002	51882	13413
2003	56096	14205
2004	59375	17302
2005	61054	18616
2006	64021	20643
2007	67100	22977
2008	73558	26201
2009	76079	27162

2010	73929	26315
2011	70472	24502
2012	68597	22893
2013	66765	21116
2014	65017	19697
2015	61614	17870
2016	59589	17130
2017	58814	16549
2018	58883	16568
2019	59095	16628

Fuente INE y Estadística de Instituciones Penitenciarias

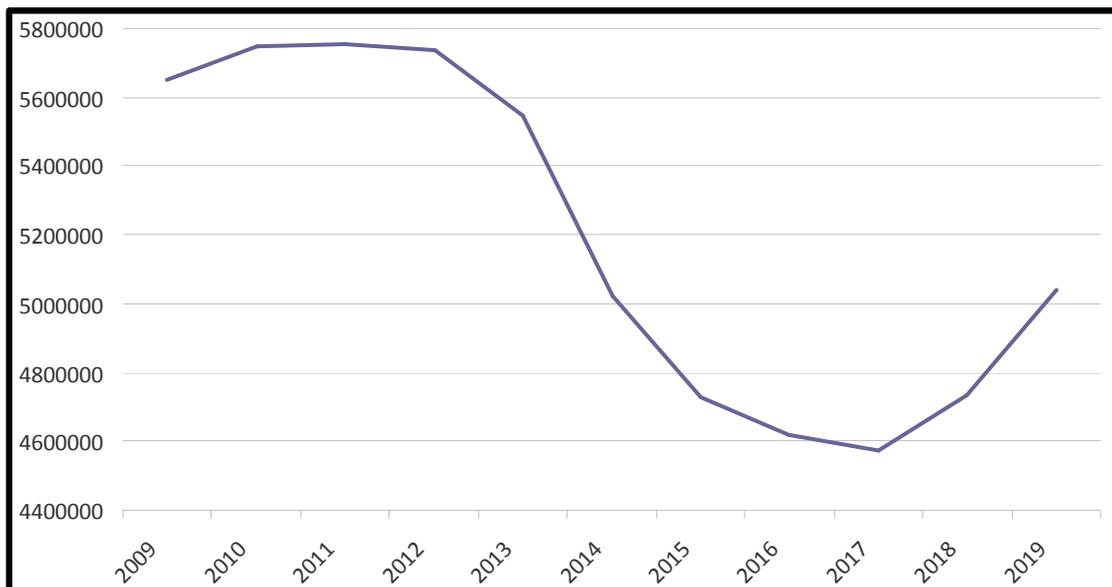
El descenso que a partir del año 2010 se produce entre los reclusos extranjeros, se asocia a la reducción de penas para los delitos de tráfico de drogas operada por la reforma de la Ley Orgánica 5/2010, pues como se menciona anteriormente, este tipo de delitos son la causa por la que un mayor número de extranjeros se encuentran en prisión.

A ello contribuye igualmente la Ley de Extranjería que permite la expulsión o el cumplimiento de las penas impuestas a aquellos no nacionales procesados o condenados por algún delito en España.

Otra razón que justifica el descenso de la población penitenciaria de extranjeros es la crisis económica de 2008, a partir de la cual España comenzó un periodo de recesión económica. Es en este momento cuando se produce una importante disminución de la llegada de inmigrantes –tabla número 19- al paralizarse el desarrollo económico⁴³.

⁴³ Tesis de Rusche y Kirchheimer en virtud de la cual entendían que el sistema penal y, particularmente, el sistema penitenciario de un determinado Estado, vendría dado por el desarrollo de la zona o del país en el ámbito económico.

Tabla 20. Evolución de la población extranjera en España en el periodo 2009-2019.



Fuente INE.

2.4. Reforma en materia de violencia de género

Los cambios normativos introducidos a finales de 2004 por la Ley Orgánica 1/2004 en materia de violencia de género, provocaron un notable incremento en la población penitenciaria al endurecerse las penas a aplicar en esta materia⁴⁴.

El número de denuncias por violencia de género en los Juzgados tras la entrada en vigor de la referida Ley Orgánica, que aborda el fenómeno de la violencia contra la mujer por primera vez de forma integral, se incrementó de 400 en 2005 a 31.805 en 2019, según datos extraídos del Observatorio de la Violencia de Género y del INE.

Tabla 21: Personas denunciadas por violencia de género

2011	32.142
2012	29.048
2013	27.017
2014	26.987
2015	27.562
2016	28.201
2017	28.987
2018	31.250
2019	31.805

Fuente: INE

El aumento del número de denuncias, fruto de una mayor concienciación de las víctimas, provocó un aumento considerable de los procesos judiciales y como consecuencia de sentencias. Así, se pasó de 10.581 sentencias condenatorias en 2006 a 30.495 en 2019.

⁴⁴ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, sobre Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, publicada en el BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004.

Tabla 22: Condenados por violencia de género

2015	24.265
2016	25.959
2017	27.202
2018	27.972
2019	30.495

Fuente: INE

Pilar Casado, subdirectora de Régimen Penitenciario en el Centro Penitenciario de Almería, expresa en un artículo escrito en el periódico “Enfoque”, editado por el Sindicato ACAIP, que *“se trata de cambios legislativos necesarios que pretenden atajar el símbolo más brutal de la desigualdad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas por sus agresores como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión”*⁴⁵.

Añade Casado que la labor de la Secretaría de Instituciones Penitenciarias ya no se limita a la simple custodia de los reclusos, sino que se ha convertido en garante de la seguridad de las víctimas de estos delitos violentos, refiriéndose a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obliga a los centros penitenciarios a comunicar las excarcelaciones de los agresores a la Policía y a los servicios sociales con el fin de que estos transmitan la información a la víctima, así como a los programas de reeducación y reinserción que deben llevar a cabo los especialistas en las prisiones, con el fin de detectar las causas últimas que motivaron esa violencia y prevenir posibles agresiones futuras.

Las personas reclusas por delitos relacionados con la violencia de género, representan el tercer colectivo más numeroso en los centros penitenciarios españoles, sólo por detrás de los internos que cumplen condena por delitos contra el patrimonio y delitos contra la salud pública.

⁴⁵ Diario el Confidencial (2017): “Los presos por violencia de género ya son el tercer mayor grupo en las cárceles españolas”. https://www.elconfidencial.com/espana/2017-01-03/violencia-de-genero-condenado-presos-comun-carceles-espanolas_1311433/

A ello ha contribuido la elevación a carácter de delito determinadas conductas en el ámbito de la violencia doméstica que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004 eran tipificadas como faltas y, consecuentemente, no llevaban implícitas penas privativas de libertad.

Como alternativa a las penas privativas de libertad, los penados pueden ser condenados a trabajos en beneficio de la comunidad o cualquier otra medida de sustitución de condena tendente hacia la reeducación, reinserción y rehabilitación, lo que evita que un número considerable de personas pase a engrosar el número de internos en los centros penitenciarios.

En los casos en los que la pena privativa de libertad sea sustituida por trabajos en beneficio de la comunidad o localización permanente, el condenado está obligado –en la mayoría de los casos- a participar en un programa de tratamiento reeducativo para agresores.

En esta línea, desde Instituciones Penitenciarias se desarrolla un programa de trabajo llevado a cabo por psicólogos altamente cualificados y especializados en la intervención con hombres condenados por delitos de violencia de género y que consta de tres fases:

- Fase de evaluación y motivación, se trabaja terapéuticamente con los agresores de manera individual.
- Fase de intervención, donde se trabajan los factores de riesgo asociados a la violencia de género, desarrollándose la terapia en grupo.
- Fase de seguimiento, se realiza un seguimiento individual con cada penado para afianzar los logros conseguidos en las fases anteriores.

Con todo ello se trata de erradicar conductas violentas y reducir la reincidencia de los participantes en estos grupos de trabajo. Se trata también de modificar los factores de riesgo y facilitar la adhesión al tratamiento por parte de los penados.

2.5. Reforma sobre tráfico y seguridad vial

Con la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, se viene a reformar la Ley Orgánica 10/1995, de 13 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial. Con esta reforma que introdujo los delitos contra la seguridad vial en el Código Penal se elevó de forma considerable el número de personas ingresadas en prisión por este tipo de ilícitos penales⁴⁶.

Los delitos relativos a la seguridad vial representan un 10,18% del crecimiento total del número de internos en centros penitenciarios entre enero de 2008 y abril de 2010, incrementándose el número de privados de libertad por delitos de esta naturaleza en un 64,73%⁴⁷.

No obstante, una posterior reforma del Código Penal, acometida en 2010, flexibilizó las penas, permitiendo a los jueces optar por condenas alternativas a la prisión, como la multa o los trabajos en beneficio de la comunidad, lo que contribuyó a un importante descenso en el número de personas que ingresaban en prisión por delitos relacionados con la seguridad vial.

Los trabajos en beneficio de la comunidad aparecen en la legislación como pena directa a aplicar como alternativa a la de prisión en los siguientes casos:

- Conducción de vehículos de motor o ciclomotor a velocidad excesiva (art. 379.1).
- Conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas (art. 379.2).
- Conducción sin permiso o licencia por pérdida de su vigencia por pérdida total de los puntos asignados legalmente, tras haber sido privado cautelar o

⁴⁶ Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial, publicada en el BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.

⁴⁷ Montero Hernanz, T. (2011): "LA reforma penal en materia de seguridad vial desde una óptica penitenciaria". *Diario la Ley*, núm 143, pag. 16

definitivamente del permiso o licencia por decisión judicial o por no haber obtenido nunca permiso o licencia de conducción (art. 384).

- Originar grave riesgo para la circulación colocando en la vía obstáculos imprevisibles, derramando sustancias deslizantes o inflamables, mutando, sustrayendo o anulando la señalización o por cualquier otro medio o no restableciendo la seguridad de la vía, cuando haya obligación de hacerlo (art. 385).

La Administración Penitenciaria se enfrenta al importante reto de ejecutar el elevado número de condenas de trabajo en beneficio de la comunidad que a partir de este momento son impuestas en sustitución de la pena privativa de libertad.

Las personas condenadas a la pena de trabajo en beneficio de la comunidad han de contar con la protección de la Seguridad Social⁴⁸. Llevar a la práctica los requisitos necesarios para la tramitación de altas y bajas de las personas afectadas requería un gran volumen de trabajo de gestión, por lo que se hacía necesaria la búsqueda de un sistema más ágil, capaz de facilitar los trámites, este llega con el Real Decreto 2131/2008, de 26 de diciembre, que establece un sistema de cotización y de gestión de altas y bajas mucho menos gravoso⁴⁹.

La pena de trabajos en beneficio de la comunidad fue escasamente aplicada en los primeros años de su implantación, sin embargo, en los años siguientes se fue extendiendo, si bien había en estos momentos una falta de oferta de puestos de trabajo para su realización.

⁴⁸ Ver artículo 22 del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

⁴⁹ El Real Decreto 2131/2008, de 26 de diciembre, modificó el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio.

En la actualidad no se precisa del consentimiento del penado sobre el trabajo a realizar. Tras la preceptiva entrevista para conocer sus características personales, su capacidad laboral y su situación personal, laboral, social y familiar, en la que se le informará de las plazas existentes y se escucharán sus propuestas de cumplimiento al juzgado de vigilancia⁵⁰.

El Real Decreto 840/2011, de 17 de junio introduce la posibilidad de que la pena de trabajos en beneficio de la comunidad pueda ser sustituida por la realización de talleres de actividades de utilidad pública que podrán consistir en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas, así como en la participación del penado en talleres o programas formativos o de reeducación, laborales, culturales, de educación vial, sexual y otros similares. Su duración diaria no podrá exceder de ocho horas⁵¹.

Las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, en materia de seguridad vial, viene a consolidar el contenido de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad que ya se venía aplicando.

Por otro lado, otorga a los jueces la posibilidad de rebajar en un grado la pena de prisión teniendo en cuenta las circunstancias del hecho, así como una mayor arbitrariedad al permitir a estos imponer al condenado cualquiera de las tres penas previstas, -prisión, multa o trabajo en beneficio de la comunidad- reservándose la pena de prisión para los casos más graves.

Como consecuencia de estos cambios, la población reclusa tiende a disminuir con la aplicación de las penas de trabajos en beneficio a la comunidad y la multa como penas alternativas.

⁵⁰ Montero Hernanz, T. (2011): "LA reforma penal en materia de seguridad vial desde una óptica penitenciaria". Diario la Ley, núm 143, pag. 21-22.

⁵¹ Ver artículo 2 del Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de la penas privativas de libertad y sustitución de penas.

3. CONCLUSIONES

La población penitenciaria española registró un incremento exponencial desde la llegada de la democracia. Así, en apenas tres décadas pasó de aproximadamente 12.000 individuos a estar constituida por más de 75.000 internos.

Con la democracia parece surgir un afán de punir y castigar penalmente conductas con mucho más rigor que en el periodo anterior, se incrementan los tiempos de permanencia en prisión de los condenados, pues aunque se había reducido la duración de las penas, también se había reducido el beneficio de redención que se obtenía anteriormente por el trabajo.

Este ascenso en el número de internos en los centros penitenciarios tuvo lugar en mayor medida tras la promulgación del Código Penal de 1995, llamado por algunos el Código Penal democrático, ya que a los pocos años de su entrada en vigor, comenzó a crecer de una manera constante la población penitenciaria en España.

Ahora bien, esto no significa que el incesante incremento fuera consecuencia de un aumento sin precedentes de la delincuencia, ya que la misma creció mínimamente durante los primeros años, para volver a los valores iniciales de criminalidad poco tiempo después. Mientras tanto, la población privada de libertad se disparaba y alcanzaba cada año un nuevo máximo histórico, hasta el año 2009.

La situación económica de España fue mejorando, máxime con la entrada en la Unión Europea. Se produce el llamado “milagro económico” (2000-2008). A partir de 1995, con el nuevo Código Penal, se amplía el volumen de conductas penadas y se produce un crecimiento sostenido de la duración efectiva de los tiempos de cumplimiento de las penas impuestas. Al ritmo del crecimiento económico parecía crecer la población penitenciaria.

El crecimiento económico constituyó un factor decisivo para atraer a personas extranjeras, principalmente de Europa, centro y norte de África y América del Sur, personas que también contribuyeron al incremento del número de individuos privados de libertad.

Ante la situación de sobrepoblación penitenciaria en un país con unos bajos niveles de criminalidad, se reforma el Código Penal en el año 2010. Esta reforma, que reduce las penas previstas para los delitos contra la salud pública, contribuye a que un número importante de extranjeros abandonen los centros penitenciarios donde cumplían condena, pues como se apunta anteriormente, la mayoría de los internos extranjeros cumplían condena por delitos relacionados con el tráfico de drogas.

Otra de las razones que contribuye a una reducción significativa la población penitenciaria, la encontramos –a partir del año 2009- en un menor del número de personas condenadas por delitos y una importante disminución del número de presos preventivos.

Si bien es cierto que las modificaciones introducidas en materia de tráfico de drogas han contribuido a la disminución de la población penitenciaria en los últimos años, tampoco es menos cierto que este decrecimiento también tiene algo que ver con la disminución de la población extranjera residente en España, debida en gran medida a la crisis económica sufrida en la pasada década, que hizo que muchos extranjeros residentes en España, ante la falta de expectativas, regresaran a sus países de origen en busca de mejores condiciones laborales y económicas.

Con la entrada en vigor de la conocida como “Ley de Violencia de Género” a finales del año 2004 se incrementó notablemente la población penitenciaria. Por una parte, aumentó considerablemente el número de denuncias por estos delitos y, por otra, se endurecen las penas a aplicar. Posteriormente, comienzan a aplicarse a los penados otras medidas como alternativa a las penas privativas de libertad, como los trabajos en beneficio de la comunidad u otras tendentes a la rehabilitación, medidas que favorecen la salida de las prisiones de un importante grupo de internos.

La modificación de la Ley de Seguridad Vial emprendida en 2010, que permitió a los jueces rebajar las penas de prisión en función de la gravedad del caso, así como castigar con multas o trabajos en beneficios de la comunidad en lugar de cárcel, es otra de las razones que también ha repercutido en la reducción general de la población reclusa.

El ritmo de decrecimiento que se venía produciendo en la población reclusa en España se está ralentizando en los últimos años y, posiblemente, en un corto plazo de tiempo la población penitenciaria se estabilizará y evolucionará creciendo a un ritmo proporcional al aumento de la población.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Botella Soria, E.N. (2010): “La reforma del Código Penal de 2010 en materia de tráfico de drogas y la aplicación retroactiva de la ley más favorable”, *La Ley Penal: Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, núm. 76.
- Cid Moliné, J. (2008): “El incremento de la población reclusa en España entre 1996-2006: diagnóstico y remedios”. *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 6, págs. 1-31.
- Daunis Rodríguez, A. (2016): “Ocupación carcelaria. Hipótesis acerca del descenso de la población penitenciaria en España”, *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVI.
- Diario el Confidencial (2017): “Los presos por violencia de género ya son el tercer mayor grupo en las cárceles españolas”. https://www.elconfidencial.com/espana/2017-01-03/violencia-de-genero-condenado-presos-comun-carceles-espanolas_1311433/
- Díez Ripollés, J.L. (2006): Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI”, *Revista Española de Investigación Criminológica*. Núm 4.
- García Castilla, F.J. (2019): “*La evolución de la población reclusa en el sistema penitenciario español*”; Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm 218, págs. 109-120.
- González Sánchez, I. (2011): “Aumento de presos y Código Penal: una explicación insuficiente”; *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 13-04, págs 4 y sig.
- Grupo de Estudios de Política Criminal, (2005): “*Una propuesta alternativa al sistema de penas y su ejecución, y a las medidas cautelares personales*”. Págs. 11-12.
- Ministerio del Interior: *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2018*, Ministerio del Interior.
- Montero Hernanz, T. (1999): “El Código Penal de 23 de noviembre de 1995 y su incidencia en el ámbito penitenciario”, *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, nº 21/Mayo-Agosto 1999, págs. 59 a 78.
- Montero Hernanz, T. (2011): “Modificaciones de la Ley 5/2010 con relevancia penitenciaria” *Diario La Ley*, núm. 7751, págs. 7-13.

- Montero Hernanz, T. (2011): “La reforma penal en materia de seguridad vial desde una óptica penitenciaria”, *Diario La Ley*, núm. 143, págs. 15-25.
- Montero Hernanz, T. (2014): “La evolución de la población penitenciaria en España: datos para un diagnóstico” *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, núm. 34, págs. 103-120.
- Montero Hernanz, T. (2018): *La privación de libertad de menores y los estándares internacionales*. Editorial La Ley, Madrid.
- Nistal Burón, J. (2012): “La condición de extranjero en la ejecución penal. La necesaria armonización de la política de extranjería con los fines de la actividad penitenciaria”. *Diario La Ley*, núm. 7917, págs. 1-17
- Radio Televisión Española. (2008). Zapatero se compromete a endurecer las penas en los casos de pederastia. <https://www.rtve.es/noticias/20080526/zapatero-se-compromete-crear-registro-pederastas/65490.shtml>
- Renart García, F. (2003): “*La libertad condicional*”. Edisofer. Pag 122.
- Rodríguez Fernández, S. (2016) “*La evolución de las normas penales*”, Dickinson. Madrid.
- Ruiz Morales, M.L. (2018): “La evolución de la población reclusa española en los últimos treinta años: una explicación integral”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*”, vol. LXXI.
- Tamarit Sumalla, J.M. (2007): “Política Criminal con bases empíricas en España”, *Política Criminal* 3.
- Tamarit Sumalla, J.M. (2007): “Sistema de sanciones y política criminal”. *Revista Española de Ciencia Penal y Criminología*. 09-06.