

---

UNIDADES  
DEPENDIENTES:  
LA CÁRCEL SIN REJAS  
COMO ALTERNATIVA A  
LA CRISIS DE LA PRISIÓN

DEPENDENT UNITS:  
BAR FREE CELLS AS  
AN ALTERNATIVE  
TO PRISON'S CRISIS

PURIFICACIÓN GARCÍA MATEOS  
*Universidad Camilo José Cela*

e-mail: [pmateos@ucjc.edu](mailto:pmateos@ucjc.edu)

**RESUMEN**

*Parece que la pena privativa de libertad está en crisis pero yo no lo creo, apartar al individuo que ha trasgredido las normas privándole de su libertad hasta tanto sea capaz de vivir con respeto al otro, es una solución más que acertada evidente. Lo que está en crisis es la prisión tradicional, la de muros y rejas tal y como hoy la conocemos y para eso es para lo que estamos obligados a buscar alternativas, aunque algunas ya se hayan encontrado.*

*Las Unidades Dependientes, como construcciones plenamente integradas en el medio abierto pero basadas en la responsabilidad y confianza "de" y "en" el preso y no en la aflicción del castigo como fin en si mismo, son buena prueba de ello.*

*La cuestión que se plantea es si estamos dispuestos a apostar por ellas como una solución real.*

**ABSTRACT**

*It seems that custodial sentences are in crisis but I somehow find this hard to believe. Isolating transgressing individuals preventing them from their freedom until they are capable of coexisting with the rest of society appears as a rather convincing solution. Conventional prison programmes, that of bars and wall type as we know it today appear to have failed.*

*Hence, that is way we must be obliged to seek for alternatives and some have been found. Dependant units envisaged as totally integrated buildings in the open but based upon trust and responsibility on prisoners as opposed to affliction on punishment as an end in itself, are good examples of these new approaches.*

*The real issue to consider here is whether we are willing to go for these alternatives as real solutions.*

**PALABRAS CLAVE**

*Régimen abierto, tercer grado, establecimiento abierto, unidad dependiente, cárcel tradicional, alternativas a la prisión, ejecución penal en el medio abierto y tercer sector.*

**KEY WORDS**

*Open regime, third degree, open premise, dependent unit, traditional/conventional prison, alternatives to prison, penal execution non - custodial sentences & third sector*

## ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN ABIERTO, EL TERCER GRADO Y LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS

El Diccionario de la Real Academia define *cárcel* como “aquel edificio destinado a la custodia y reclusión de los presos” y alude al *preso* como “aquel que está privado de libertad”. Sin embargo, y para establecer un punto de partida, se podría lanzar al aire la siguiente pregunta: ¿se han preguntado alguna vez si se puede estar preso sin estar en la cárcel? Parece un contrasentido pero la respuesta es afirmativa. La pena privativa de libertad puede ejecutarse alejada del concepto tradicional de cárcel que hoy conocemos, normalmente asociado a las rejas, muros y barrotes, en el llamado *régimen abierto*, es decir, en aquellos establecimientos donde los presos que están clasificados en tercer grado de tratamiento, gozan de una mayor libertad deambulatoria y están en contacto directo con la sociedad a la que pertenecen.

De este modo, y en general, aunque en puridad no sea siempre así, el régimen abierto va unido al tercer grado de tratamiento y al concepto de establecimiento abierto (Alarcón, 1988). Por tanto, y para precisar estos tres conceptos clave, puede definirse el *régimen abierto* como el conjunto de normas y condiciones que han de llevarse a cabo en los establecimientos abiertos para evitar la desocialización, alcanzar el éxito de la intervención y, a la vez, hacer efectiva la retención y custodia de aquellos presos que estén clasificados en tercer grado. Asimismo y de forma genérica, el *tercer grado de tratamiento* podría definirse como aquella categoría o fase –de las cuatro que existen–, que, previa a la libertad condicional y acorde con el principio de individualización científica que predica que las penas privativas de libertad se ejecutarán empleando el sistema de grados, se ha de aplicar a aquellos presos que, atendiendo a determinadas circunstancias, estén capacitados para llevar una vida en régimen de libertad vigilada. Los *establecimientos abiertos* son aquellos centros destinados, normalmente, al cumplimiento de la pena privativa de libertad entre cuyos fines se encuentran

los de lograr una convivencia ordenada y, al tiempo, fomentar en los presos la responsabilidad y la confianza mediante la ausencia de controles rígidos u obstáculos contra la evasión.

De esta manera, un preso que sea capaz de vivir en libertad, aún siendo preso, puede ser clasificado en tercer grado y destinado a un establecimiento abierto, ya sea una cárcel o no, fomentando su responsabilidad y aumentando la confianza que se deposita en él para evitar, precisamente por estar en régimen abierto, los efectos desocializantes y perniciosos de la prisión tradicional. Se puede hablar por tanto de evitar la desocialización, de libertad vigilada, de ausencia de controles rígidos, cuestiones todas ellas que suponen, sin duda, una gran ventaja al llamado “fenómeno de prisionización” (Valverde, 1997), que no es sino el conjunto de alteraciones físicas, psíquicas, motoras y sensoriales producidas como consecuencia del encierro que produce la cárcel.

Pero todo ello no es nuevo. Desde la promulgación de la Constitución de 1978 y la entrada en vigor de la Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979, conscientes los legisladores de estas ventajas, se ha venido manifestando la necesidad de desarrollar esta modalidad de ejecución penal (Mapelli, 1979). No sólo porque favorece los principios constitucionales de reinserción y resocialización, sino porque es capaz de fomentar el contacto de los presos con el exterior y de evitar la desocialización que la prisión tradicional conlleva (Landrove, 1988). Sin embargo, pese a que en un principio las expectativas fueron alentadoras a su desarrollo, algunos autores manifestaron incluso que el régimen abierto había de ser el artífice del “primer paso de cara a la supresión de la prisión entendida en su concepto tradicional” (García, 1979) y la propia administración penitenciaria habló entonces de cuotas hasta aproximadamente de un 50% de posibles beneficiarios, lo cierto es que la realidad nos ha venido mostrando que, gracias a una política penitenciaria cicatera en la potenciación de los centros abiertos y tendente a recortar el acceso de los reclusos al tercer grado –véase como ejemplo la promulgación de Ley Orgánica 7/2003 de 30 de junio de 2003 sobre el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas–, esas expectativas se han visto frustradas (Asua, 1989). Un dato significativo: en el año 2008 el porcentaje de presos clasificados en tercer grado no superaba el 13% del total de penados.

## LA EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD EN EL MEDIO SOCIAL ABIERTO. LAS UNIDADES DEPENDIENTES COMO ALTERNATIVA A LA CÁRCEL TRADICIONAL

Según la legislación penitenciaria existen tres clases de establecimientos de régimen abierto que albergan a presos clasificados en tercer grado. Las *secciones abiertas* (SA), que son centros que dependen administrativamente de un establecimiento penitenciario polivalente del que constituyen una parte; los *centros de inserción social* (CIS), que son establecimientos penitenciarios insertos en el medio libre y destinados a albergar presos clasificados en tercer grado; y las *unidades dependientes* (UD's), que no son sino unidades arquitectónicamente ubicadas fuera del recinto de los centros penitenciarios, preferentemente en viviendas ordinarias del entorno comunitario, sin ningún signo de distinción externa relativo a su dedicación.

Como puede observarse, el criterio de clasificación de estos establecimientos atiende principalmente a dos factores: 1) a la ubicación, y 2) al formato arquitectónico de los mismos. De este modo, existen establecimientos ubicados en el medio social libre como los CIS o las UD's, y otros que son conceptual y arquitectónicamente centros penitenciarios como las SA y también en buena medida los CIS. Advertirá el lector que sólo las UD's son consideradas como *establecimientos abiertos ubicados en el medio social libre, pero desvinculados conceptual y arquitectónicamente de la prisión clásica*, o sea que no son propiamente cárceles, y es aquí donde parece encontrarse el verdadero hallazgo. Al hablar de las UD's, en esos términos, se está aludiendo claramente a la ejecución de la pena privativa de libertad en un medio plenamente abierto, es decir, sin la necesidad de una infraestructura penitenciaria al uso y con la ubicación en un entorno comunitario normalizado. Como consecuencia se ha encontrado un *instrumento distinto a la prisión, a la que muchos consideran actualmente en crisis, y por tanto una alternativa a la misma para ejecutar la pena privativa de libertad*. A continuación, se profundizará en este asunto.

## UD'S: CARACTERÍSTICAS TEÓRICAS Y REALIDAD PRÁCTICA. PRINCIPIOS PSICOSOCIALES

Como ya sabemos, las UD's son establecimientos *no penitenciarios*, no son cárceles, y por ello no poseen una arquitectura prisionizante. Se trata de viviendas ordinarias insertas dentro del entorno comunitario. De este modo, se caracterizan, a diferencia de los centros de régimen ordinario o de las cárceles tradicionales porque los presos adscritos a ellas asumen responsabilidades, no tanto por una imposición externa, sino por un convencimiento personal y consciente. Esto es, el principio de autorresponsabilidad que se les exige por el hecho de hallarse adscrito a un establecimiento abierto de este tipo no se sustenta en la coacción que los elementos arquitectónicos suponen, sino que es interiorizado como propio por el hecho de ser consustancial al régimen abierto. Así, el seguimiento y la intervención que se lleva a cabo para con los reclusos se hace desde la *libertad plena*, aunque evidentemente vigilada y controlada, y no desde la coacción arquitectónica, agilizando así el proceso de inserción social.

A los principios de mutua confianza y autorresponsabilidad que han de asumir los presos por el hecho de hallarse adscritos a un establecimiento de este tipo, se unen también otros principios característicos de las mismas a los que llamamos *principios psicosociales*.

### *Integración en el medio*

Como ya se ha indicado, la integración de los presos en el medio social abierto exige que puedan incluirse en un entorno normalizado con el objeto de proyectarse socialmente como el resto de individuos que integran el tejido social. Por ello han de potenciárseles no sólo las relaciones familiares, sociales o laborales, sino también su integración en los servicios de la red comunitaria.

La ventaja con que cuentan las UD's, es que están insertas en las comunidades vecinales de los núcleos poblacionales, luego el acceso de los presos al tejido social se facilita sobremanera porque pasan a formar parte como miembros anónimos de la comunidad vecinal y, por tanto, se benefician de todos los servicios que ésta ofrece como educación, sanidad, etc.

### *Autocontrol y fenómeno de prisionización*

Es evidente que el estar adscrito a una UD, por sus peculiares características, no minimiza sino que elimina los efectos prisionizantes que para un preso supone el encierro (Valverde, 1997). De la misma manera, el nivel de autocontrol

que debe asumir el preso por encontrarse en régimen abierto y en un centro de estas características, lo interioriza de forma consciente y sin trabas, en tanto que no existen elementos arquitectónicos prisionizantes que lo condicionen. Es auto-control en tanto depende de él mismo, y no de condicionante externos.

### *Custodia y control de los presos*

Independientemente de las funciones de control y coordinación que competen al centro penitenciario al que están adscritas, no hay que olvidar que las UD's, como institución ejecutiva de la pena privativa de libertad, tienen también el papel de hacer un seguimiento de los presos adscritos a ellas y, por tanto, de controlar las actividades que desempeñan tanto dentro como fuera de las mismas. La ventaja que proporcionan es que, como acabamos de señalar, al estar ubicadas en viviendas ordinarias del entorno comunitario, el régimen de control no está basado en condicionantes arquitectónicos. De este modo, las labores de control, que no se eliminan sino que se atenúan, están totalmente imbricadas en la intervención, por lo que se produce una total conciliación entre ambas, es decir, se consigue la unidad entre el régimen y la intervención en tanto ambas se complementan.

### *Autonomía institucional*

Las UD's, como tales, dependen administrativamente del centro penitenciario al que están adscritas pero son, gracias a los principios de autonomía y especificidad que les otorga la legislación, independientes respecto de la gestión. Esto supone algunas ventajas ya que los servicios y prestaciones, de carácter formativo, laboral y en general la intervención que se lleva a cabo con los presos a ellas adscritos, se realizan de forma directa por asociaciones u organismos no penitenciarios. De este modo, la gestión resulta más ágil en tanto no está sujeta a los férreos parámetros de actuación con que funcionan los establecimientos penitenciarios abiertos, y la intervención más sencilla en tanto los profesionales que interactúan en el proceso, como colectivo ajeno a la institución penitenciaria ordinaria, no está sometido a los efectos de la prisionización (Clemente y et al., 1997).

### *Atenuación del control*

En las UD's, sabiendo como sabemos que son establecimientos carentes de la estructura arquitectónica de las prisiones al uso, la atenuación del control es auténtica y no ficticia. El control se lleva a cabo respecto de las obligaciones que cada preso adquiere por el hecho de estar adscrito a una de ellas, pero no se ve agravado, como ocurre en los centros penitenciarios, por el hecho de que exista

otra *estructura regimental de control paralela*. Pensemos, por ejemplo, en un preso que estudia una carrera universitaria. Tanto si está adscrito a un centro penitenciario como si está adscrito a una UD, es evidente que será objeto de control respecto de los horarios de asistencia a clase y por tanto de su hora de salida y de regreso. Sin embargo, si estuviera adscrito a un centro penitenciario de régimen convencional necesitaría, para entrar, ser visionado por una cámara exterior, que se le abriera la puerta, entrar en el recinto, hablar con el funcionario, un nuevo proceso de apertura de puerta, depositar su carné identificativo como residente del centro, y tener acceso al recinto para luego tener acceso a su celda. Si por el contrario está adscrito a una UD, por ejemplo la de hombres estudiantes universitarios de Madrid, sólo tendrá que abrir la puerta de acceso a la vivienda con su propia llave y acceder a su habitación.

### *Primacía de la intervención*

Habida cuenta de que, como hemos visto, las UD's disfrutan de una infraestructura adecuada para generar el ambiente de confianza necesario en el éxito de la intervención, y que cuentan con equipos de gestión no penitenciarios e independientes, se añadirá ahora que también suponen el medio adecuado para que la relación interventiva se sustente en lo que la moderna perspectiva de la actuación educativa para delincuentes, viene llamando, como ya se indicó, *helping approach*, o *relación de ayuda derivada de los principios del aprendizaje social* (Garrido, 1988; Valverde, 2002). Es decir, que constituyen un contexto adecuado para que para que se produzca el acercamiento entre el profesional y el preso de manera que ambos diseñen una estrategia concreta sobre los problemas a tratar y los objetivos a conseguir. El preso será el sujeto activo y el profesional el instructor en habilidades sociales.

Evidentemente, y debido a su concepción teórica, estas figuras han supuesto un importante hito en la búsqueda de alternativas a la prisión respecto del medio social plenamente abierto, es decir, sin la necesidad de una infraestructura penitenciaria al uso y con la ubicación en un entorno comunitario normalizado. Primero fue con las UD's creadas en la década de 1980 bajo el auspicio de la figura de *establecimiento abierto*, y que fueron recogidas en el Reglamento Penitenciario de 1981, y después bajo el amparo del Reglamento Penitenciario de 1996, donde se recogieron por primera vez como tales UD's. Pero en la práctica, sin embargo, no han constituido una verdadera alternativa a la cárcel tradicional sino, más bien y a juzgar por las cifras, solamente una *experiencia piloto* a pesar de sus satisfactorios niveles de resultados. Podemos observarlo en el cuadro que se presenta a continuación, donde se advierte cómo la cifra de presos adscritos a este

tipo de proyectos, en ningún caso supera el 6% del total de penados en tercer grado cifra que, como puede apreciarse, también es muy baja respecto al total de la población reclusa (v. tabla 1).

Tabla 1. *Número y porcentaje de penados en tercer grado atendidos en Unidades Dependientes*

AÑOS	% PENADOS TERCER GRADO	% ATENDIDOS U.D.
1991	18,0%	2,6%
1992	16,0%	3,2%
1993	12,4%	3,6%
1994	12,8%	4,3%
1995	13,5%	3,6%
1996	13,4%	4,7%
1997	12,4%	5,3%
1998	11,8%	4,9%
1999	11,9%	4,7%
2000	12,1%	4,9%
2001	12,0%	4,6%
2002	12,5%	3,7%
2003	11,9%	2,8%
2004	12,3%	2,4%

*Elaboración propia. Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias*

Debe indicarse que las UD's se categorizan atendiendo a tres criterios principales; *por razón del sexo*, para atender a hombres y para atender a mujeres (especialmente a las madres); *por razón de la edad*, para atender a los jóvenes y para atender a los adultos; y *por razón de la actividad*, para atender a los presos que desempeñan alguna actividad laboral y para atender a los que desempeñan alguna actividad académica.



De las existentes, según puede observarse en la tabla 2, actualmente sólo dos están dedicadas exclusivamente a la atención de hombres mientras que el resto se dedica a la atención de mujeres, casi todas a madres, de modo que cuantitativamente es bastante superior el número de UD's dedicadas al colectivo femenino. Ello puede deberse a varias causas, pero quizá la principal sea la necesidad de paliar el acuciante problema que supone la estancia de los niños en la prisión. Si para la reinserción social de los adultos la prisión resulta claramente lesiva, en tanto se ve dificultada por el fenómeno de prisionización, en los niños la prisión es especialmente lesiva por cuanto el fenómeno de prisionización afecta negativamente también al proceso de socialización, y puede llegar a producir taras muy importantes en su normal desarrollo psico-emocional.

Tabla 2. *Unidades Dependientes por año de creación.*

CENTRO	ENTIDAD	PERFIL POBLACIÓN	AÑO DE CREACIÓN
Valencia C.I.S.	Nuevo Futuro	Madres	1987
Jaén	Cruz Roja	Hombres	1991
San Sebastián	Fundación Ametzagaña	Jóvenes	1994
Madrid C.I.S Victoria Kent	Horizontes Abiertos	Hombres	1995
Madrid C.I.S. Victoria Kent	Horizontes Abiertos	Mujeres	1995
Palma de Mallorca	Cruz Roja	Mujeres	1995
Alcalá de Guadaira	Nuevo Futuro	Madres	1995
Valencia C.I.S.	Genera. Valenciana	Mujeres	1995
Madrid V	Nuevo Futuro	Madres	1998
Tenerife	Cruz Roja	Mujeres	1999
Valladolid	ASECAL	Hombres y mujeres	1999
Madrid VI	Horizontes Abiertos	Madres	2000

*Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias*

Los datos muestran que esta figura se ha infrautilizado como alternativa a la prisión tradicional extensible al colectivo de reclusos. La limitación que administrativamente se hace de su uso a perfiles muy concretos dentro del colectivo de presos clasificados en tercer grado, mujeres y más concretamente a las madres, y el número escaso de usuarios adscritos, las ha convertido en simples instrumentos para solventar algunos problemas puntuales de la ejecución penal (Jiménez et al., 2002). Por ello, no han supuesto una respuesta al problema general, sino a un sector concreto del mismo.

## ALGUNOS DATOS DE INTERÉS: REINCIDENCIA Y QUEBRANTAMIENTO DE CONDENA

Hay estudios sugerentes, como el titulado *Percepción del clima social en centros penitenciarios* (del Caño y Domínguez, 2000) que indican, y parecen demostrar, que la tasa de reincidencia entre los delincuentes disminuye paulatinamente a medida que las formas de cumplimiento de condena son más dulcificadas (véase también, a tal respecto, el estudio de la Central Penitenciaria de Observación, 2001). Según los datos de los que se dispone, y que aunque evidentemente no pueden generalizarse son altamente significativos, en la UD de Jaén que gestionaba Cruz Roja Española, donde se realizó un estudio a lo largo de 8 años –entre 1991 y 1999–, la tasa de reincidencia se cifra alrededor de un 6% (Congreso Europeo de Derecho Penitenciario, 2000). De la misma manera, en la UD de hombres que gestionaba la ONG Horizontes Abiertos en Madrid, en otro estudio realizado esta vez, a lo largo de 5 años –entre 1994 y 1999–, la tasa de reincidencia se cifró en alrededor de un 3% (Memorias Anuales de Actuación, 1999). En el mismo periodo, en el Centro de Inserción Social Torre Espioca de Valencia, el índice registrado de reincidencia fue de un 9.31% (Torre Espioca Centro de Inserción Social, 1993-2001).

Las cifras quedan muy lejos del 37.9% de promedio que establecieron Redondo, Funes y Luque (1994), en un estudio sobre la reincidencia sobre la base de una muestra de 485 presos que habían cumplido penas privativas de libertad en prisiones al uso. En el mismo estudio se recalca también la idea de que aquellos presos que aún habiendo iniciado su condena en régimen ordinario, terminaron el cumplimiento de la misma en régimen abierto o en libertad condicional, sólo reincidieron en un 16%.

Pero hay más datos, en el periodo 1993-94, en el que inició su andadura el Centro de Inserción Social Victoria Kent de Madrid, se produjeron 38 quebranta-

mientos de condena respecto de los aproximadamente 300 presos clasificados en tercer grado, es decir, un índice del 12.6% (Rejas, 1994). Respecto de las UD's los índices fueron notablemente inferiores. En la UD de Jaén, de una media de 120 presos adscritos desde el periodo 1991-99, el porcentaje de quebrantamiento de condenas fue del cero, y en la UD de Madrid, en el periodo 1994-99, con 22 presos adscritos, la mayoría con perfiles delincuenciales de los clasificados como de *muy peligrosos o de alta peligrosidad social*, sólo se produjo un quebrantamiento de condena. Datos muy alentadores aún teniendo en cuenta las particularidades y especificidades de este tipo de centros que, sin duda, se prestan a la reflexión.

## UNIDADES DEPENDIENTES: LA INTERVENCIÓN DEL TERCER SECTOR EN LA EJECUCIÓN PENAL

Existe una evidente interrelación entre la prisión y la comunidad social que tiende a romper el binomio que identifica la privación de libertad con el aislamiento del medio en el que viven los presos. Pero dónde el papel de estos colectivos adquiere verdadera importancia, es en las UD's.

Su creación se lleva a cabo por orden ministerial, o resolución autonómica equivalente y generalmente su funcionamiento viene condicionado por los acuerdos o convenios de colaboración que se establecen entre la administración penitenciaria y las *instituciones no penitenciarias* que las regentan. Así, administrativamente, las UD's dependen del centro penitenciario al que están adscritas de suerte que los órganos unipersonales y colegiados de dicho centro conservan las competencias y responsabilidades que les otorga la legislación, sin embargo, la intervención que reciben los presos a ellas adscritos, son gestionados de forma directa y preferente por asociaciones u organismos no penitenciarios mediante unas normas que, en cuanto definen sus pautas de actuación y las funciones de los miembros que en ellas interactúan, son propias de cada una y, dependiendo del perfil de los presos que tienen adscritos y de sus necesidades, establecen su especificidad.

Se produce entonces una especie de *hibridación* entre el *primer sector*, la administración penitenciaria, y el *tercer sector*, o las asociaciones, ONG's y demás entidades sin ánimo de lucro especializadas en la resocialización de presos, en materia de ejecución penal. De este modo, la UD asume de forma directa las funciones interventivas de control y seguimiento de los presos, entretanto la administración penitenciaria, las regiminales o administrativas y de supervisión. Más claramente se pueden apreciar estas características cuando se analizan las funciones de los distintos órganos que intervienen en el proceso.

1. En cuanto a la Administración penitenciaria

- *El Director del Centro penitenciario*. Coordina y representa a la junta de tratamiento.
- *Junta de Tratamiento*. Formada por juristas, psicólogos y educadores sociales, entre otros. Junto con los responsables de la UD son los principales interlocutores de ambas instituciones y trabajan en estrecha colaboración. En teoría, las juntas diseñan el programa individualizado de tratamiento de cada preso y los responsables de las UD's adquieren la obligación de ejecutarlo.
- *Equipo Técnico*. Es el órgano de propuesta, estudio y ejecución que se encuentra a disposición de la junta de tratamiento.
- *Personal dependiente*. En función de las necesidades que fije la administración y dependiendo del convenio de colaboración que se establezca entre ambas instituciones, pueden incorporarse al personal de la unidad funcionarios de prisiones, por ejemplo, para realizar funciones de vigilancia.

2. En cuanto a la institución *no penitenciaria*

Los órganos que interactúan respecto de la institución no penitenciaria no son iguales en todas las UD's, varían conforme a las normas de organización que éstas establezcan con la administración penitenciaria. Aunque la variación en la estructura orgánica es una constante, generalmente se incluyen en la misma:

- *El responsable o director de la unidad*. Es el principal interlocutor ante la administración penitenciaria y representa a la institución *no penitenciaria* ante las autoridades y organismos en aquellos aspectos que no sean estrictamente penitenciarios. En cuanto a la función evaluativa, el responsable de la unidad forma parte de la comisión mixta de seguimiento que, como veremos más adelante, es la que periódicamente se encarga de valorar el funcionamiento y la gestión de la unidad.
- *El Equipo de intervención*. Es un equipo multidisciplinar formado por psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales, juristas y pedagogos. Su número, dedicación y especialización, depende de los medios con los que cuenten estas instituciones no penitenciarias. De este modo, habrá unidades que tengan verdaderos equipos multidisciplinarios especializados en la intervención, y otras cuyos equipos no lo estarán tanto.

- *Los monitores.* Sin perjuicio de las funciones de control y coordinación que le competen a la Administración penitenciaria, el control directo de las actividades y responsabilidades de cada preso, lo llevan a cabo los monitores de cada unidad.
- *Los voluntarios.* Son personas ajenas al mundo penitenciario que desempeñan funciones de apoyo en el desarrollo de actividades principalmente de ocio y fomento de relaciones sociales. Su función, por tanto, suele ser la de auxiliares de los monitores, supliéndoles incluso a veces, dadas las condiciones de trabajo en las que éstos desarrollan su labor, en algunas de sus funciones.

### 3. Los órganos mixtos

- *Comisión Mixta de Seguimiento.* Normalmente, su composición y funcionamiento se determina en las normas de organización de cada unidad, pero, en general, suelen estar formadas por parte de la Institución no penitenciaria: por el director o el presidente y un miembro del equipo de intervención o un monitor, y por parte del centro penitenciario: por el director, el subdirector de tratamiento y un miembro del equipo técnico.

Es muy interesante, a tenor de lo expuesto, observar la curiosa imbricación que se establece entre la actuación del primer sector, la administración penitenciaria, y el tercero, asociaciones y ONG's, en esta materia porque de esta relación surge lo que puede denominarse *coejecución en la ejecución penal*, ya que estos colectivos o entidades sin ánimo de lucro, no sólo apoyan institucionalmente a la administración penitenciaria, sino que *se convierten en coejecutores de la pena privativa de libertad junto con ella*.

Y son coejecutores porque la intervención se lleva a cabo de forma directa. es decir, *directamente* por estas asociaciones o entidades. Y son coejecutores porque la intervención se lleva a cabo de forma *preferente*. La preferencia no implica exigencia, lógicamente, pero, en la práctica, la mayoría de las UD's que existen, por no decir todas excepto la de Valencia, son gestionadas por organizaciones de colectivos no penitenciarios. De esta manera surge un problema en la medida que se supedita lamentablemente la realidad de esta alternativa, a la existencia y disponibilidad de instituciones dedicadas a la resocialización de presos.

Pero esta situación también suscita otra reflexión no sólo a la hora de valorar el verdadero papel que la legislación asigna a los colectivos no penitenciarios en su función de colaboración con la administración penitenciaria, sino también a la hora de saber si esa coejecución es una puerta abierta al desarrollo de

una política penitenciaria tendente a la participación de estos colectivos de manera prioritaria, en detrimento del papel de la administración penitenciaria. Se habla de lo que cabría llamar *no-lucrativización* de la ejecución de la pena privativa de libertad o, por qué no, de la posible exclusivización en la ejecución de las penas privativas de libertad. Quizá, dando un paso más, se debería reflexionar si esa *no-lucrativización* puede dar lugar a la simple *privatización* (Bronstein, 2000; Sanz, 2000).

## ALGUNOS PROBLEMAS DE LAS UD'S EN LA ACTUALIDAD

Es evidente que la entrada de las asociaciones y ONG's en el panorama de la ejecución penal en el medio abierto ha supuesto un importante cambio de mentalidad, pues han dado entrada a ciertos valores difíciles de encontrar en una burocratizada administración. Así, la importancia del tejido social y su implicación en la post-inserción del preso –el delito implica un conflicto social y la sociedad debe ser parte en su resolución–, no ha hecho sino poner de manifiesto en la realidad cotidiana los principios declarativos que establece la legislación. Ahora bien, la actuación de esas entidades sin ánimo de lucro, sufragadas en gran parte por el sector público, y por tanto su práctica dependencia económica del mismo, también ha dado lugar a ciertos problemas:

- a) *Financiación*. El hecho de estar sujetas a subvenciones implica una pérdida de la capacidad de actuación y, de algún modo, de la independencia. Esto supone que han de plegarse a las directrices que marca la administración penitenciaria perdiendo en muchas ocasiones su capacidad de denuncia, o siendo víctimas de la instrumentalización política (VV. AA., 2002).
- b) *Los profesionales*. El peligro que supone depender de la financiación pública además de redundar en la continuidad y calidad del servicio que prestan, pues los profesionales para hacerse especialistas necesitan de cierta continuidad en el tiempo que redundará indudablemente en la calidad del mismo. De este modo, y en numerosas ocasiones, la sustitución de profesionales por voluntarios, a los que nada se les puede exigir porque no reciben ninguna contraprestación económica por su trabajo, la

falta de personal especializado, o la baja cuantía de los sueldos que éstos reciben, así como las condiciones en las cuales realizan su trabajo, suelen ser características usuales (Sajardo, 1995).

- c) *El control*. De esta dependencia económica se deriva, además, la necesidad de un control exhaustivo de sus actuaciones. Porque, como manejan fondos públicos, han de estar sometidas a un exhaustivo control y transparencia, que ahora se comienza a exigir, pero que no ha sido una constante en años pretéritos (VV. AA., 2001). Sin este control puede darse la paradoja de que las organizaciones *sin ánimo de lucro*, se conviertan en organizaciones *sinónimo de lucro*.

## UD'S: ¿UNA ILUSIÓN FRUSTRADA?

Como venimos analizando, el procedimiento de desvincular la prisión de la pena privativa de libertad que se ha llevado a cabo con la aparición de las UD's en la ejecución penal, ha llevado aparejado, en su concepción y origen, la intervención institucional *exclusiva* del tercer sector. De este modo, la importantísima posibilidad de ejecutar la pena privativa de libertad sin acudir a la tan denostada cárcel, no ha supuesto el embrión de un cambio, sino el desplazamiento de la iniciativa de su desarrollo del Estado a las propias asociaciones u ONG's, que son quienes mayoritariamente se vienen encargando de su gestión. Por lo tanto no se ha dado continuidad a aquello que comenzó como un experimento, *la cárcel sin rejas*, el primer paso a la supresión de la cárcel tradicional, sino que se ha quedado en una experiencia con poca trascendencia para el *status quo* de las estructuras del aparato penitenciario.

Cabría preguntarse por la razón de esto y, tal vez, el principal argumento sea el económico en la medida que se ha producido una falta de inversión endémica. Se ha preferido invertir más en la cárcel tradicional de rejas y muros, a pesar de sus probados inconvenientes, que invertir en el régimen abierto. Quizá se haya debido a la influencia norteamericana en este ámbito, concretamente de lo que ha venido en llamarse política criminal de *tolerancia cero*, por medio de la cual se pretende ampliar al máximo las cotas de seguridad ciudadana mediante la ilusión de una supuesta erradicación total, de raíz, del fenómeno delictivo. Por supuesto, este es el principal argumento para justificar la construcción de más y más cárceles.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, J. (1988). Las resoluciones de tercer grado desde la publicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria. *Revista de Estudios Penitenciarios*, 240: 17.
- Asua, A. (1989). El régimen abierto. Consideraciones sobre su fundamentación. VV.AA., *Criminología y derecho penal al servicio de la persona. Libro homenaje al profesor Antonio Beristain*. San Sebastián: Instituto Vasco de Criminología: 967.
- Bronstein, A. (2000). Privative Prisons. *I Congreso de Derecho Penitenciario. X Jornadas Penitenciarias de Andalucía*. Jaén: Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Provincia de Jaén: 9-12.
- Central Penitenciaria de Observación (2001). *Estudios e investigaciones de la Central Penitenciaria de Observación, Ministerio del Interior*. Madrid: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- Clemente, M. et al. (1997). Los efectos psicológicos y psicosociales del encarcelamiento. *Psicología Jurídica Penitenciaria II*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa: 383.
- Congreso Europeo de Derecho Penitenciario (2000). *X Jornadas Penitenciarias de Andalucía*, 9-12 de marzo de 2000, Tomo II. Jaén: Cámara Oficial de Comercio e Industria de la provincia de Jaén: 386.
- del Caño, M. y Domínguez, J.M. (2000). Percepción del clima social en centros penitenciarios. *Revista de Estudios Penitenciarios*, 248: 45-64.
- García, J. (1979). Pedagogía y Tratamiento Penitenciario. III Reglamento de la Sección Abierta de Alcalá de Henares. *Revista de Estudios Penitenciarios*, 220-223: 143.
- Garrido, V. (1988). Fundamentos de los programas educativos en la comunidad para delincuentes. *Revista de estudios penitenciarios*, 240: 71.
- Jiménez, J. et al. (2002). *Niños y madres en prisión. Desarrollo psicobiológico de los niños residentes en centros penitenciarios*. Madrid: Talleres de artes gráficas del Centro Penitenciario Madrid III (Valdemoro).
- Landrove, G. (1988). El Régimen abierto. *Estudios Penales y Criminológicos*, XI. Santiago de Compostela: 124.
- Mapelli, B. (1979). El Régimen penitenciario abierto. *Cuadernos de Política Criminal*, 7: 62.



- Memorias Anuales de Actuación. Unidad Dependiente para estudiantes universitarios de la ONG Horizontes Abiertos (1999). Documento inédito: 22.
- Redondo, S.; Funes, J. y Luque, E. (1994). *Justicia penal y reincidencia*. Barcelona: Jaime Callis.
- Rejas, S. (1994). La rehabilitación a través de los Centros de Inserción Social. *Cuadernos de Derecho Judicial*: 235.
- Sajardo, A. (1995). La colaboración entre el sector público y el sector de entidades no lucrativas: posibilidades y límites de la oferta mixta de bienestar social. *Quaderns de Treball*: 1.
- Sanz, E. (2000). *Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penal*. Madrid: Edisofer.
- Torre Espioca. Centro de Inserción Social (1993-2001). *Resumen de la Memoria*. Madrid: Ministerio del Interior: 6.
- Valverde, J. (1997). *La cárcel y sus consecuencias. La intervención sobre la conducta desadaptada*. Madrid: Popular (2ª ed.).
- Valverde, J. (2002). *Diálogo terapéutico y educativo en exclusión social*. Madrid: Narcea.
- VV.AA. (2001). *La transparencia de la solidaridad*. Madrid: Librería de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- VV.AA. (2002). *El Tercer Sector visto desde dentro*. Madrid: Fundación Esplai.