

RECORTES DEL GASTO Y DETERIORO DEL SERVICIO: UNA NOTA SOBRE LA POLÍTICA PENITENCIARIA ESPAÑOLA (1997-2004)

José Caamaño Alegre

*Universidade de Santiago de Compostela
Departamento de Economía Aplicada*

En este trabajo se pretende analizar la relación entre el gasto presupuestado y la calidad de las instituciones penitenciarias en la etapa de gobierno del Partido Popular. Tras un recorrido por la evolución de los créditos iniciales de los programas penitenciarios, se procede a deflactar sus cifras y ponerlas en relación con el número de internos. A continuación se consideran algunos indicadores de calidad del sistema penitenciario, para examinar en qué medida su evolución se ve afectada por la política presupuestaria puesta en práctica.

***Palabras clave:** Gasto penitenciario, población reclusa, indicadores de calidad de los servicios penitenciarios, Economía de la Justicia.*

This paper analyzes the relationship between budgetary appropriations and the quality of correctional institutions during the Popular Party administration. After examining the evolution of the opening appropriations of the correctional programs, I deflate the appropriation figures and relate them to the number of inmates. Finally, I study specific quality indicators of the correctional system in order to find out the extent to which its evolution is affected by the budgetary policy implemented by the administration.

***Keywords:** Correctional spending, inmate population, quality indicators of the correctional services, Economy of Justice.*

INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, uno de los rasgos que más caracterizaron a los gobiernos del Partido Popular fue su constante apelación a la "disciplina presupuestaria". Pero previsiblemente, ésta no habría de aplicarse de la misma manera a todos los programas de gasto, sino que estaba llamada a recaer con especial rigor en aquellos programas menos prioritarios para el Ejecutivo (verbi-gracia los de instituciones penitenciarias).

Otro de los rasgos más visibles de los gobiernos Populares fue su profuso empleo de la vía penal, que mi colega ABEL (2004) no vacila en tachar de "simbólico" o "escaparatístico". La conjunción de ambos rasgos hacía temer un agravamiento del problema que hace años advertíamos¹, de insuficiencia de las dotaciones presupuestarias para asimilar el continuo incremento de la población reclusa, con la posible consecuencia de que el hacinamiento y el deterioro en las condiciones de vida de

los presos acabasen por convertir nuestras cárceles en "escuelas del crimen". ¿Se han hecho realidad tales augurios? A averiguar hasta qué punto es así se encamina la presente Nota, que destaca los principales resultados de la primera fase de una más amplia investigación en curso².

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTADO INICIAL DE LOS PROGRAMAS PENITENCIARIOS.

1. En términos de peso relativo

Consideremos en primer lugar la evolución de los créditos iniciales de los programas penitenciarios. Se trata de un indicador obviamente imperfecto, pues tiene el *handicap* de referirse al gasto previsto y no al realizado. Pero resulta apropiado para una primera aproximación porque presenta, entre otras ventajas, la de poder expresarse en términos de participación en los Presupuestos Generales del Estado (PGE)³.

Antes de hablar de dicha participación, planteémonos sin embargo la pregunta más elemental. ¿Cómo evolucionan en cifras absolutas los créditos iniciales de los programas penitenciarios bajo los mandatos del presidente Aznar? Pues bien, si ya en los cinco últimos presupuestos de la etapa de Gobierno Socialista el incremento anual medio de tales créditos se sitúa en un moderado 7,6%, en la etapa de Gobiernos Populares su ritmo se ralentiza aún más, situándose su promedio en el 5,3% anual⁴. De hecho, los primeros Presupuestos elaborados por el nuevo Gobierno (para el ejercicio 1997) muestran un drástico recorte de los créditos iniciales de tales programas, cuyo importe es un 8,2% inferior al de 1996. Y hay que decir que ya en 1996 la cuantía de esos mismos créditos había sido congelada, al no obtener el proyecto de PGE del Gobierno Socialista la mayoría parlamentaria precisa para su aprobación, y quedar por ello automáti-

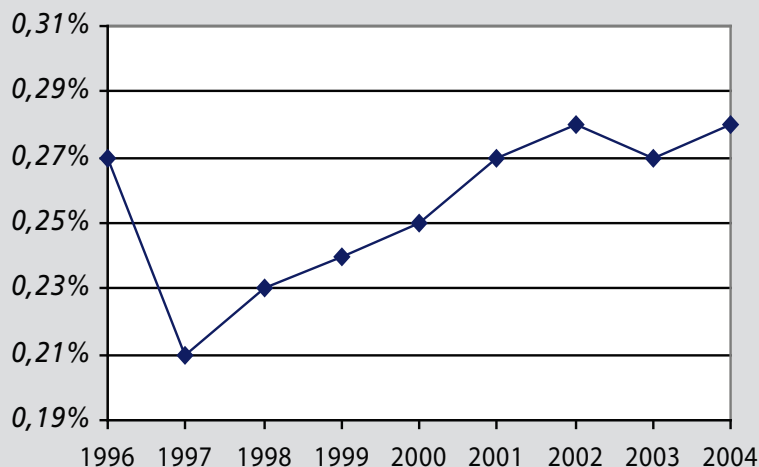
camente prorrogados los Presupuestos de 1995.

Cabría pensar que el recorte aplicado a los programas penitenciarios en los PGE para 1997 no hace sino proyectar el general empeño del Gobierno en asegurar el cumplimiento del objetivo de déficit acordado en Maastricht, al que se encamina toda una serie de medidas de disciplina presupuestaria adoptadas desde 1996⁵. Eso es al menos lo que viene a desprenderse del propio informe anual de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (DGIP), a cuyo tenor la gestión económica del ejercicio 1997, en el ámbito de la Administración Penitenciaria, "ha seguido las líneas de acción marcadas por la política general del Gobierno: ajuste, austeridad y control del gasto." (DGIP, 1999b, p. 63.)

Pero otros datos parecen poner en entredicho la suficiencia de esa explicación para dar cuenta del severo recorte sufrido por los programas penitenciarios. Para empezar, no sólo no se aplica un recorte similar al conjunto de los PGE'97 sino que éstos aumentan en términos nominales, lo que supone una pérdida de participación relativa de los programas penitenciarios en los Presupuestos Generales del Estado (gráfico 1). Es cierto que no todos los programas de los PGE ofrecen el mismo margen para recortar gastos. Pero el recorte aplicado a las Instituciones Penitenciarias ni siquiera se aplica al grupo de políticas al que aquéllas pertenecen, conocido como *Actividades generales*⁶, cuyo presupuesto inicial para los capítulos I-VIII sube un 0,7% respecto a 1996. De hecho, la misma política de *Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias*, globalmente considerada, ve incrementado su presupuesto para los citados capítulos en 4.700 millones de ptas. (28.248 miles €). (SÁEZ e IGLESIAS, 1996, pp. 77-79).

Al recorte de 1997 suceden tres presupuestos en los que el crédito inicial de los programas penitenciarios crece de forma moderada; a decir verdad, demasiado mo-

Gráfico 1. Participación de los programas penitenciarios en los créditos iniciales de los PGE.

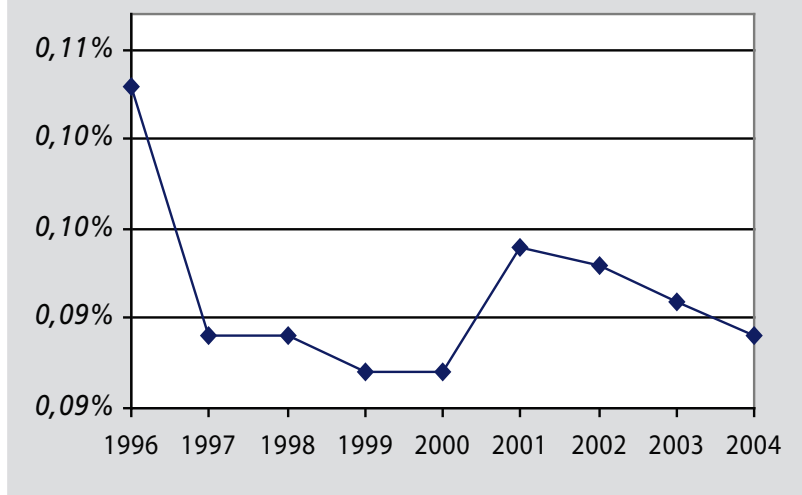


Fuente: elaboración propia con datos tomados de los PGE.

derada para recuperar la línea de tendencia que había descrito hasta 1996. Tan es así que, en su informe de 1999, la propia DGIP reconoce como una de las dificultades con que topa la aplicación de su nuevo sistema de pagos *la insuficiencia del presupuesto inicial para atender todas sus necesidades*, hecho que dificulta la gestión de los Centros, al impedirles planificar globalmente el gasto para todo el ejercicio⁷. Hay pues que aguardar a los PGE del 2001 para que el presupuesto inicial penitenciario supere el quiebro restrictivo del bienio 1996-97, y su participación en los PGE retorne al nivel de los últimos años de Gobierno Socialista⁸. Pero el "desahogo" no dura mucho, porque si bien dicha participación aumenta ligerísimamente en el período 2002-2004, el crecimiento de los créditos es tan modesto que apenas va más allá de compensar la inflación registrada.

La evolución es aún más desfavorable si se analizan las dotaciones iniciales de los programas penitenciarios en proporción al Producto Interior Bruto de nuestro país. Como puede observarse en el gráfico 2, dicha proporción se desploma del 0,106% de 1996 al 0,090% de 2000, y ni siquiera el impulso del 2001 logra aproximarla demasiado al nivel de partida. Ni uno solo de los presupuestos aprobados bajo Gobierno Popular otorga a los programas penitenciarios unos créditos iniciales cuya proporción al PIB no sea sustancialmente inferior a la de 1996. Y en los tres últimos ejercicios la evolución vuelve a ser negativa, sugiriendo que no es precisamente en este ámbito donde el Ejecutivo de entonces quiere invertir los "dividendos" del crecimiento económico.

Gráfico 2. Presupuesto inicial de los programas penitenciarios en proporción al PIB.



Fuente: elaboración propia con datos de los PGE y BE (2005).

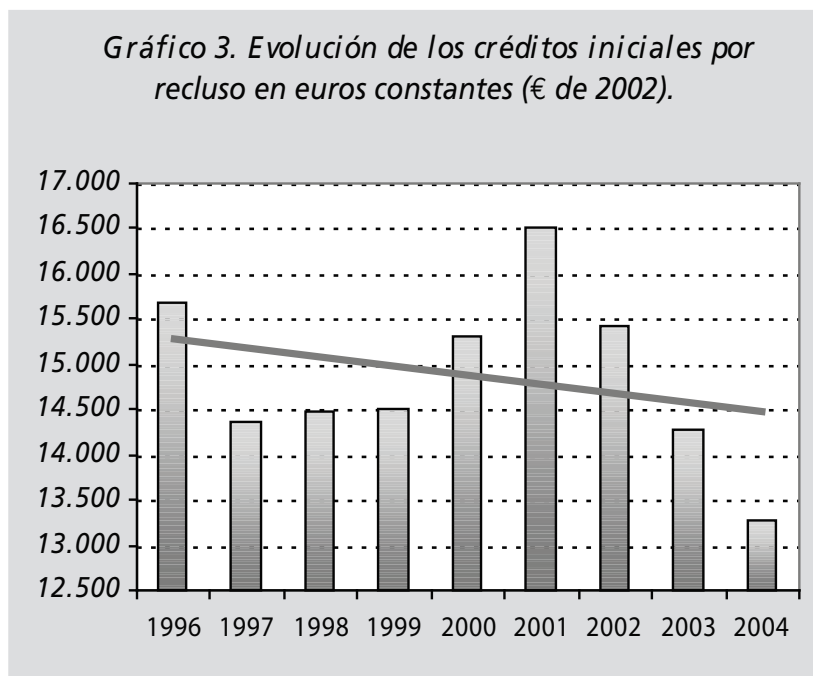
2. En euros constantes por recluso.

El análisis anterior nos da una idea del esfuerzo presupuestario que el Gobierno Popular estaba dispuesto a hacer en el área penitenciaria, a la hora de aprobar los PGE. Pero, para valorar si dicho esfuerzo es insuficiente o excesivo, hemos de poner en relación las cifras presupuestadas con la población reclusa a cuya atención se destinan. El problema aquí es que, al expresar las referidas cifras en términos absolutos y no en relación a PGE o PIB, su evolución puede resultar engañosa a causa de la inflación. Para evitar que ello distorsione el análisis, hemos depurado las cifras presupuestadas del efecto de los cambios en el nivel general de precios. El índice aplicado ha sido el deflactor del Producto Interior Bruto, aun a sabiendas de que su empleo puede dar una idea excesivamente optimista del crecimiento de la “producción

penitenciaria” en aquellos períodos en que el “efecto de los precios relativos” sea significativo.

Como muestra el gráfico 3, la división de tales cifras deflactadas entre la población reclusa arroja un promedio de gasto por interno de 14.763 € en la etapa Popular (frente a los 16.915 € de la etapa Socialista 1985-1995). Aunque la comparación se encuentra desvirtuada por la mezcla de ejercicios anteriores y posteriores a la creación de la Sociedad estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios (SIEP)¹⁰, lo que la gráfica muestra claramente es el pobre nivel de gasto por recluso de los períodos 1997-99 y 2003-2004. Nunca antes –desde 1985– se habían conocido cifras inferiores a los 14.500 € por recluso, siendo así que en los citados períodos la media apenas alcanza los 14.440 € y 13.765 €, respectivamente.

Gráfico 3. Evolución de los créditos iniciales por recluso en euros constantes (€ de 2002).



Fuente: elaboración propia con datos tomados de los PGE [créditos iniciales en términos nominales], BE (1990, 1999, 2003, 2004 y 2005) [tasas de variación del deflactor del PIB], y DGIP (2003b, p. 36) [población reclusa media anual]. Para 2003 y 2004 la media anual de internos se aproxima restando a la media anual del conjunto de España (DGIP, 2005) una estimación para Cataluña. Esta última es la media de los internos existentes a final del año y los que había a 31 de diciembre del año anterior (MI, 2003 y 2004).

Es verdad que el progresivo reemplazo de los Centros a amortizar por los creados al amparo del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios (PACCP) supuestamente iba a permitir una reducción de los gastos de funcionamiento sin deterioro de la calidad del servicio. Según los cálculos efectuados en su día por la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios¹¹, contemplando todas las retribuciones del personal de Instituciones Penitenciarias y de las Fuerzas de Seguridad del Estado, mientras que el gasto de personal por plaza de los centros a amortizar era 2,05 millones de pesetas en 1991, el de una plaza de los de nueva creación apenas ascendería a 1,15 millones. Ciñéndose

a los efectivos de Instituciones Penitenciarias, se preveía pasar de la ratio interno/funcionario de 1,4, típica de los centros a amortizar, a una ratio de 2,5, que es la que permitiría la estructura de los nuevos Centros. Y otro tanto cabe decir de los gastos de funcionamiento operativo de los establecimientos penitenciarios (reparaciones, mantenimiento y conservación de material y maquinaria), cuyo importe por plaza se aseguraba que sería inferior a los 0,48 millones de pesetas que suponía en 1991.

Pero, aparte de la mayor o menor fiabilidad que pueda otorgarse a tales cálculos, tampoco cabe desconocer la presencia de otros factores que presionan al alza sobre

el gasto por recluso. Es el caso, por ejemplo, de las peculiaridades de la atención sanitaria a la población reclusa, cuyo coste no deja de elevarse debido a la creciente proporción de toxicómanos y seropositivos dentro de aquel colectivo. No en vano a la drogadicción y el sida asóciase a menudo patologías como la hepatitis, la tuberculosis, las enfermedades odontológicas o los trastornos psiquiátricos, cuyo combate requiere tanto de medidas preventivas (estudios serológicos y vacunación) como de los imprescindibles tratamientos paliativos o curativos (DGIP, 2000b, p. 196). Que los presupuestos iniciales del Gobierno Popular se quedaban cortos a la hora de afrontar tales necesidades lo corrobora una instancia tan poco sospechosa de proclividad al gasto como el Tribunal de Cuentas, cuando afirma, entre otras cosas, que "las dotaciones iniciales para gastos de productos farmacéuticos [son] insuficiente[s] para atender los gastos producidos, habida cuenta que su cuantía no ha experimentado una variación significativa desde el año 1995, a pesar de que el coste del tratamiento de los internos enfermos de SIDA, principal partida de este tipo de gastos, ha sufrido un crecimiento espectacular, al haberse duplicado en dicho periodo el número de enfermos y haberse aumentado el número de fármacos utilizados en su tratamiento." (TCu, 2003, p. 20) Aunque paliado en parte mediante la aprobación de modificaciones de crédito, el problema no es precisamente como para tomárselo a broma. Al menos si se tienen en cuenta algunas de las denuncias de que se hace eco el Defensor del Pueblo, como la relativa a esa "reciente prohibición de prescribir determinados fármacos para el tratamiento del sida, aprobados por el Ministerio de Sanidad, en contra de todos los informes técnicos y con el único criterio de ahorro en presupuestos, lo que conlleva una mayor dificultad para mejorar la adherencia al tratamiento de estos enfermos ya difícil por sí misma." (DP, 2002, p. 104)

Otro botón de muestra de la cicatería presupuestaria de los primeros años de Gobierno Popular puede encontrarse en la partida de alimentación. Pese a que el gasto por interno en tal concepto había sido 187.575 ptas. en 1995, los niveles propuestos para 1996 y 1997 se redujeron a 171.000 y 154.900 ptas., respectivamente (DGIP, 1999, pp. 62 y 64, y 1999b, pp. 66-67). Ambas cifras resultaban a todas luces inapropiadas –y así se revelaría de hecho en la ejecución– al hallarse en un ciclo decreciente de la población reclusa, y existir una relación muy directa entre la bajada de internos y el incremento de costes en alimentación, explicable porque se incrementa el racionado al ser los grupos menores (DGIP, 1999b, p. 67). Tampoco en este caso la cuestión parece baladí, si se tiene en cuenta que el nivel de la alimentación en los Centros penitenciarios no debía de ser como para tirar cohetes, a juzgar por el hincapié que sigue reclamándose dos años más tarde "en la necesidad de ir sustituyendo los alimentos congelados o precocinados por naturales, verduras frescas, frutas, etc., tratando de lograr que la alimentación de los internos fuera más racional y equilibrada, ajustándose al máximo posible a la normativa en materia alimentaria." (DGIP, 2000b, p. 188.)

Ya en el nuevo siglo se logró, con un débil crecimiento de la población reclusa y una fuerte subida del presupuesto penitenciario en 2001, situar el gasto por recluso de ese año en los 16.511 €. Pero la baja línea de base de la que se partía, a la hora elaborar los sucesivos presupuestos posteriores a 1999, acabó por impedir la adecuación del gasto penitenciario al fuerte crecimiento de la población reclusa de los últimos años. Hecho que provocó una nueva caída del gasto por recluso en 2002, y sus mínimos históricos del 2003-2004, las cifras más bajas de los últimos veinte años. No es de extrañar que la propia Memoria de objetivos de los PGE'2004, tras cuestionarse si el rápido crecimiento de la pobla-

ción reclusa al que estamos asistiendo constituye un auténtico cambio de tendencia o una mera perturbación de carácter cíclico, admita que de ser lo primero ello "exigirá no sólo acompañar las dotaciones financieras para gastos corrientes con el ritmo de crecimiento de la población reclusa, sino también acometer las inversiones en infraestructuras necesarias para acomodar dicho crecimiento en unas condiciones que permitan el logro de los fines [propios de las Instituciones Penitenciarias]".

EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DEL SISTEMA DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS.

Una primera aproximación para evaluar el funcionamiento de las instituciones penitenciarias es la que, basándose en sus objetivos de rehabilitación y control del crimen, pretende medir la contribución de dichas instituciones a reducir las tasas de reincidencia y de criminalidad. Aunque esta aproximación "consecuencialista" se haga indispensable a la hora de instrumentar el mandato constitucional de orientar las penas de prisión hacia la reinserción social, plantea el inconveniente de centrarse en unos indicadores externos que están en buena medida más allá de la esfera de influencia directa del sistema penitenciario. De ahí que a menudo se acuda también a otro tipo de medidas, más centradas en las actividades y procesos internos, o en los "productos" inmediatos de dicho sistema. A veces se hace sin que ello suponga abandono del "consecuencialismo", al entenderse que tales medidas vienen a constituir *proxies* de los resultados últimos. Pero otras veces se trata de sustituir la citada aproximación por otra basada en una teoría de la acción penal como justicia retributiva, donde el papel de las instituciones penitenciarias no es tanto producir unas determinadas consecuencias, como administrar el confinamiento de una manera competente, justa y eficiente:

"Bajo el modelo de confinamiento, el propósito esencial de la prisión es castigar

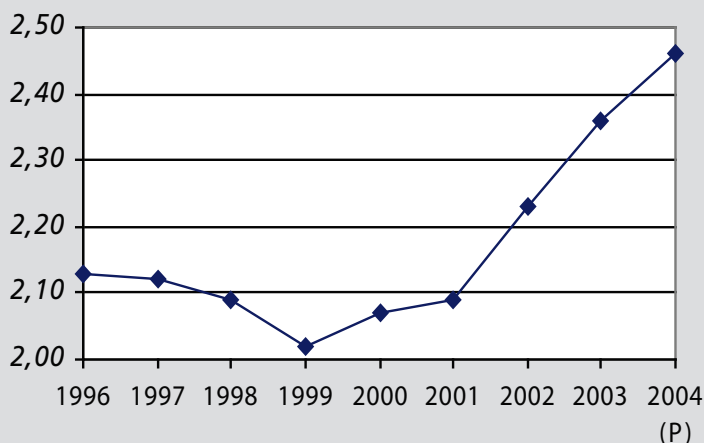
a los delincuentes –con imparcialidad y justicia– a través de confinamientos de duración proporcionada a la gravedad de sus crímenes. (...) La misión de una prisión es mantener a los presos –mantenerlos dentro, mantenerlos seguros, mantenerlos con disciplina, mantenerlos sanos, y mantenerlos ocupados– y hacerlo con justicia, sin sufrimiento indebido y tan eficientemente como sea posible." (LOGAN, 1993, p. 25)

1. Escasez de personal que agrava el hacinamiento de los presos.

Desde cualquiera de ambas concepciones, parece obvio que un aspecto relevante para la calidad del sistema penitenciario es que su plantilla de personal resulte adecuada para el buen desarrollo de sus funciones. Si las ratios interno/empleo sobrepasan el estándar apropiado –dado el diseño de los Centros y el marco regulador–, es más que previsible que se produzca un deterioro en la calidad del servicio. De ahí que tanto los informes de la DGIP como la memorias de objetivos de los Presupuestos incorporen varias de esas ratios, y que cada año se fijen objetivos al respecto.

La ratio más general, o proporción entre el total de internos y el personal total, evoluciona bajo la presidencia de Aznar conforme refleja el gráfico 4. Los tres primeros años continúa la caída de cuatro décimas iniciada en 1995, que toca fondo en 1999. Todo apunta a que el descenso que en los años 1995-97 experimenta la población reclusa, aún un 6% inferior en 1999 que en 1994, permite reducir un 18% la ratio sin necesidad de un gran esfuerzo de expansión de los recursos humanos. Esto explicaría que cuando, a partir de 2000, la población penitenciaria comienza a crecer de forma sostenida y cada vez más acelerada, la ratio interno/empleo se vuelva ascendente. En el ejercicio 2002 se sitúa ya en cotas próximas a las de finales de los 80, y los nada halagüeños datos de 2003-04 nos retrotraen al crítico bienio 1993-94,

Gráfico 4. Ratio interno/empleado en el ámbito de la Dir. Gral. de Instituciones Penitenciarias.



Fuente: elaboración propia con datos tomados de DGIP (2000, p. 71, 2000b, p. 105, 2002, p. 117, 2003, p. 116, 2003b, p. 108) para los años 1989-2002, y de las *Memorias de objetivos* de los PGE (2004, 2005) para los años 2003 y 2004, correspondiendo la ratio de este último año a la "ejecución prevista".

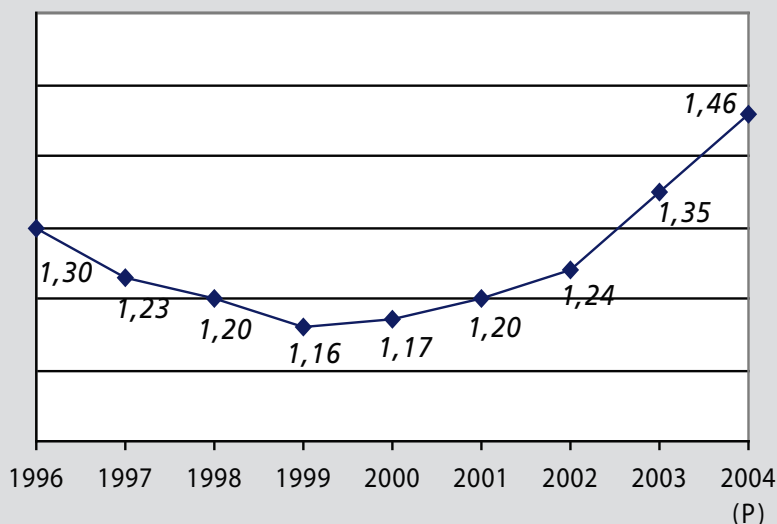
en el que confluyeron el fondo de la crisis económica y la cima de una larga fase expansiva de la población reclusa.

Ocurre además que esa creciente escasez de personal en relación al volumen de internos viene a agravar uno de los problemas endémicos de nuestro sistema, la *sobrepoblación de los establecimientos* —que amén de vulnerar lo dispuesto en la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOPG), supone una violación del derecho a la intimidad, deteriora la vida penitenciaria, dificulta la adecuada clasificación de los internos y favorece su desarraigo social, al no dejar otra alternativa que el acomodo de parte de ellos en Centros lejanos a su lugar de residencia (CUESTA, 1988, pp. 117-120; CUESTA y BLANCO, 1998, pp. 248-249 y 269)—. Que el déficit de recursos humanos incide en este problema lo demuestra el informe

del Defensor del Pueblo correspondiente a 2002, al destacar que la falta de medios personales mantenía, a 25 de septiembre de ese año, 2.220 celdas vacías por falta de funcionarios que pudieran encargarse del funcionamiento de tales infraestructuras; y que la excesiva ratio de 2,2 reclusos por cada funcionario de vigilancia afectaba a la seguridad de los centros, al conllevar, en muchas ocasiones, que un solo funcionario se hiciera cargo de la seguridad y vigilancia de más de cien internos (DP, 2003, p. 83).

En este mismo sentido, vale la pena notar que la evolución del *índice de ocupación*, o proporción entre el número medio de internos y el de plazas funcionales (gráfico 5), guarda a grandes rasgos una notable similitud con la descrita por la ratio interno/empleado. Al igual que ésta, dicho índice va cayendo hasta 1999, be-

Gráfico 5. Índice de ocupación (ratio interno/plaza funcional) en el ámbito de la DGIP.



Fuente: elaboración propia con datos tomados de los Libros Rojos de los PGE 1998-2000, para los años 1996-98, y de las *Memorias de objetivos* de los PGE (2001-2005), para los años 1999-2004, correspondiendo la ratio de este último ejercicio a la "ejecución prevista".

neficiándose del descenso de la población reclusa que sigue a la entrada en vigor del nuevo Código Penal, y de la apertura de nuevos Centros construidos al amparo del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios de 1992. Pero he aquí que entonces el Gobierno, prometiéndoselas felices, decide revisar el Plan para adaptarlo a una nueva realidad penitenciaria que se caracterizaría, a su juicio, "por la reducción de la población reclusa y la implantación de nuevas modalidades de penas, que definen un nuevo modelo de Administración Penitenciaria que debe desarrollar funciones tanto en el interior como en el exterior de los recintos penitenciarios."¹² De algún modo se relaja el

esfuerzo previsto en cuanto a la creación de nuevos Centros penitenciarios, para reorientarlo en parte hacia la construcción y equipamiento de Centros de Inserción Social (CIS) y Unidades de Acceso Restringido o Zonas de Custodia (UCH) en hospitales públicos¹³.

Lo que pasa es, sin embargo, que justamente el mismo año en que se aprueba esa revisión del Plan (1998), comienza de nuevo a crecer la media anual de internos en los Centros de la DGIP. En el bienio 1999-2000 el incremento es tan suave que la población reclusa todavía es inferior a la de 1995, y el índice de ocupación alcanza sus cotas más bajas de toda la etapa de Go-

biernos Populares. Pero en su última legislación, especialmente en los tres últimos años, la cifra de presos en nuestras cárceles se eleva de forma vertiginosa. Ya en 2002 los directores de prisiones transmiten al Ministro de Interior su inquietud por la saturación de los centros, problema que el informe del Defensor del Pueblo relativo a dicho ejercicio no vacila en exponer de manera harto elocuente¹⁴. A finales de ese mismo año 2002 se pronostica en fuentes periodísticas que el desajuste entre las reformas penales del PP, tendentes a elevar la población reclusa en primero y segundo grados, y una política de inversiones escorada hacia la creación de CIS para presos en régimen abierto, no hará sino agudizar el hacinamiento en las prisiones (HERNÁNDEZ, 2002). Botón de muestra de esas reformas penales que exacerban el problema es la previsión contenida en la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, que impide acceder al tercer grado a aquellos reclusos que no hayan satisfecho a la víctima la cuantía establecida en concepto de responsabilidad civil. Como expone el Defensor del Pueblo, cuando el preso carece de recursos económicos dicha condición legal lo atrapa en un círculo vicioso: no puede acceder al tercer grado porque no ha pagado a la víctima; y no puede pagar a la víctima porque, al no gozar del tercer grado, le es imposible obtener rentas derivadas del trabajo (DP, 2004, pp. 107-108). Es fácil imaginar el incremento del número de internos que provocaría la norma, de no ser porque los tribunales se encargan de "corregirla" por vía interpretativa, lo que "es posible que haya podido facilitar en el segundo semestre del ejercicio 2004 la contención en el incremento de la población penitenciaria" (DP, 2005, p. 114).

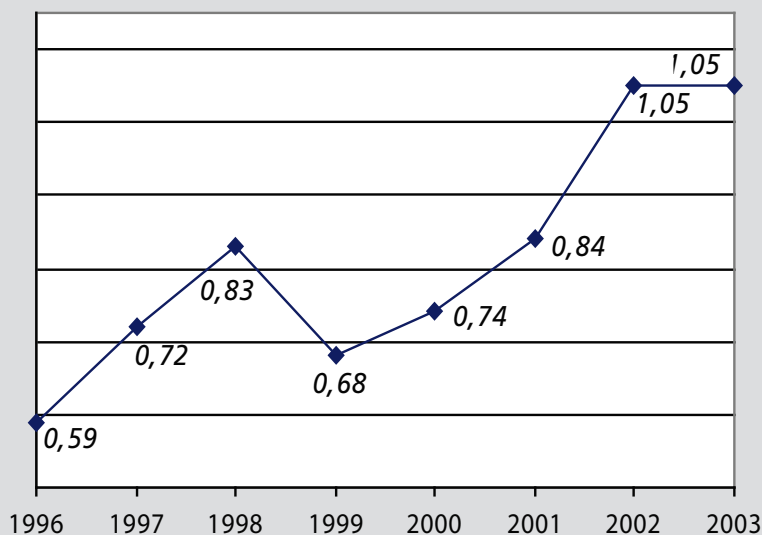
2. Aumento de las quejas y denuncias.

Otro de los indicadores a que cabe acudir para evaluar la calidad del sistema penitenciario son las quejas y denuncias a que éste da lugar. Si la disposición a "quejarse"

o denunciar sus deficiencias permaneciese constante, el aumento del número de quejas indicaría un deterioro en la calidad del servicio. En el ámbito penitenciario, uno de los destinatarios más inmediatos de las quejas de los internos es el Juez de Vigilancia, cuya competencia se extiende –amén de a las cuestiones específicas de clasificación, permisos, sanciones, libertad condicional y beneficios penitenciarios– al conocimiento de las quejas o peticiones que se planteen en relación con el régimen o el tratamiento aplicado a los internos. Aunque la extensión de su jurisdicción a diversos establecimientos, a veces geográficamente lejanos entre sí, y la carencia de medios materiales hayan causado dificultades en el desarrollo de sus funciones (CUESTA y BLANCO, 1998, p. 252), parece lícito tomar las quejas que reciben como uno de los termómetros de la situación penitenciaria. En tal sentido, ha de destacarse que el número de "otras quejas o peticiones" por recluso registradas en los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria del ámbito de la DGIP ha aumentado un 78% en la etapa de Gobiernos Populares (gráf. 6).

Otro cauce para la formulación de quejas es su envío al Defensor del Pueblo. Desde el año 2000 los informes de éste incluyen un cuadro estadístico de la distribución por sectores de las quejas recibidas por la institución. En el sector relativo a la Administración penitenciaria el número de quejas recibidas ha pasado de 527 en 2000 a 503 en 2001, 542 en 2002, 518 en 2003 y 520 en 2004 (DP, 2001, p. 18, 2002, p. 31, 2003, p. 29, 2004, p. 29 y 2005, p. 32). Si expresamos dichas cifras en proporción a la media anual de población reclusa del conjunto de España, la tendencia sería en este caso más bien a la baja, pasándose del 1,16% de 2000 al 0,89% de 2004. Debe, sin embargo, subrayarse que el volumen de quejas del que estamos hablando es ínfimo en comparación con el de las presentadas ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, y resulta, por ende, mucho menos significativo para nuestro propósito.

Gráfico 6. "Otras quejas o peticiones" por interno registradas en los JJVVPP (sin Cataluña).



Fuente: elaboración propia con los datos de quejas tomados de CGPJ (1995, 2002, 2003 y 2004) y los de población reclusa media anual indicados en el pie del gráfico 3.

En cualquier caso, el volumen de quejas no deja de ser un indicador ambiguo en cuanto a su significado. De un lado, su aumento puede sugerir degradación de los servicios penitenciarios. De otro, ese mismo aumento puede indicar la mejora de los procedimientos de queja o la mayor confianza en ellos por parte de los reclusos. De ahí que LOGAN (1993, p. 51) incluya entre sus indicadores de evaluación de las prisiones, en la dimensión *justicia*, la "eficacia percibida del procedimiento de queja"; y que en el indicador "proporción de presos que no presentaron ninguna queja", proceda a un desglose en función de las razones que hayan aducido para no hacerlo: a) que nunca tuvieron nada grave de que quejarse, b) que el problema se resolvió informalmente, c) que pensaron que

sería inútil, d) que temieron consecuencias negativas, y d) otras razones.

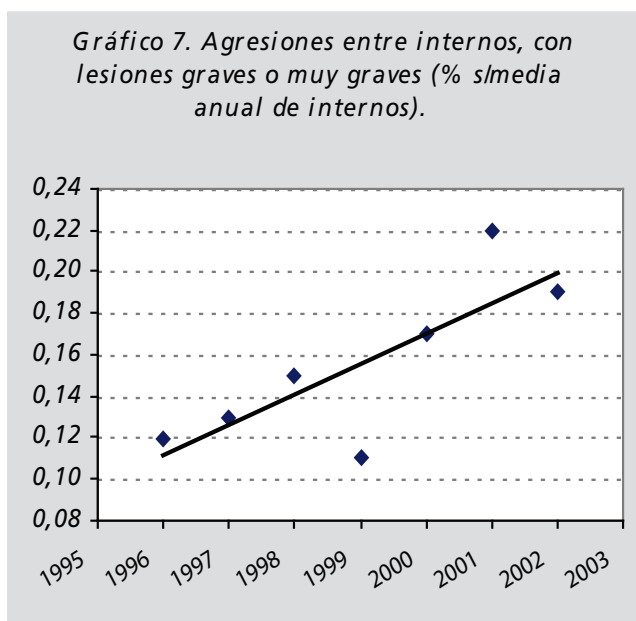
Mención aparte merecen las denuncias por torturas presuntamente cometidas en los establecimientos penitenciarios. Según las cifras de la Asociación Contra la Tortura (ACT) y de la Coordinadora de Solidaridad con las Personas Presas (CSPP), dichas denuncias se habrían más que triplicado en el ámbito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en los tres primeros años de Gobierno Popular¹⁵. Y en un informe sobre nuestro país aparecido en 2002, de alcance más amplio que el de las instituciones penitenciarias, Amnistía Internacional asegura haber "comprobado que el número de denuncias de tortura o malos tratos ha ido en aumento y que los casos

son frecuentes y generalizados.” (AI, 2002, p. 105) Aparte de las cautelas con que hayan de tomarse tales datos, la situación no deja de resultar preocupante¹⁶, y en modo alguno cabe obviarla a la hora de evaluar la calidad de nuestras instituciones penitenciarias¹⁷. Cosa distinta es que la relación del volumen de casos de tortura con el gasto por recluso no resulte evidente, por más que pueda darse si los recortes del gasto se traducen en una degradación general de la vida en las prisiones, un debilitamiento de las garantías o una peor formación de los empleados.

3. Creciente conflictividad entre internos.

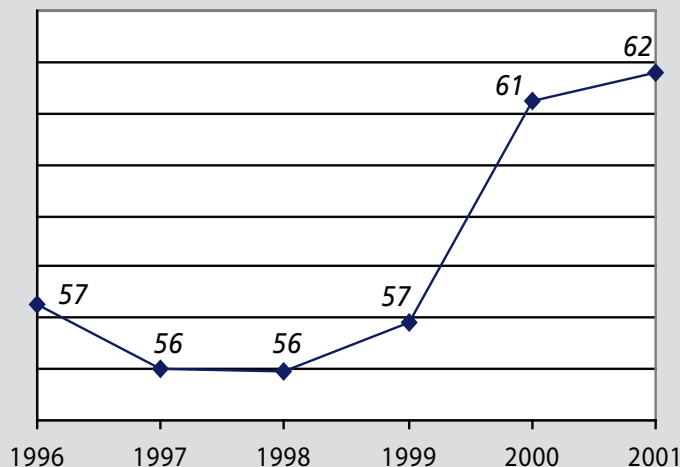
Otra dimensión de la calidad del sistema de instituciones penitenciarias es la de minimizar la probabilidad de que el recluso sufra alguna agresión por parte de

los demás internos. En la Administración federal estadounidense, por ejemplo, se publican proyecciones anuales de las cifras de “Agresiones y Homicidios de Internos”, como parte de su teórico esfuerzo para eliminar tales actos (USDOJ, 2004). En España, en cambio, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sólo acostumbra a revelar en sus Informes anuales las cifras ya registradas. Y lo hace además de manera algo camuflada bajo el críptico rótulo de “incidentes regimentales”, que se desglosa en suicidios, fallecimientos, evasiones, agresiones a funcionarios o entre internos, alteraciones graves del orden y otros incidentes (*vid.* p. ej. DGIP, 2003b, p. 81). Cabe con todo, a partir de esos datos, elaborar índices como el de *agresiones entre internos con lesiones graves o muy graves*, que expresa el correspondiente número de agresiones en proporción a la media anual de internos.



Fuente: elaboración propia con cifras de agresiones tomadas de DGIP (1999, p. 40; 1999b, p. 32; 2000, p. 43; 2000b, p. 72; 2002, p. 87; 2003, p. 87; y 2003b, p. 81) y las de población reclusa media anual indicadas en el pie del gráfico 3.

Gráfico 8. Penados reincidentes en porcentaje sobre el total de penados (conjunto de España).



Fuente: elaboración propia con datos de INE (2005).

Merece la pena destacar que, a la luz del gráfico 7, la evolución del citado indicador en el conjunto del período 1996-2002 manifiesta una clara tendencia alista. Algo que, al decir del Defensor del Pueblo, no sería ajeno a la situación de hacinamiento de los centros penitenciarios que señalamos en el apartado 3.1 de este mismo artículo. “En el informe anual de la Institución del año 2001 –afirma el propio Defensor– se apuntaba hacia la saturación de los centros como uno de los elementos decisivos del incremento de la conflictividad entre internos, aspecto que a juicio de la Institución requería un estudio específico; pues bien, a pesar de que este estudio no se ha llevado a cabo todavía de forma general, los datos parciales recogidos por la prensa (por ejemplo en la Comunidad de Madrid), indican que el hacinamiento en las prisiones de esta comunidad ha incrementado las agresiones entre internos

en un 20% desde que sufren esta situación.” (DP, 2003, p. 82).

4. Mayores niveles de reincidencia.

Por último, y dado el mandato constitucional de orientar las penas privativas de libertad hacia la reinserción social, no cabe obviar la evolución de un indicador como es la tasa de reincidencia. Ya a finales de los ochenta, refiriéndose a nuestro antiguo programa 144.B “Trabajos Penitenciarios”, señalaba ZAPICO (1989, pp. 116 y 149) que una clara medida útil para el seguimiento de sus efectos eran las estadísticas de evolución de la población reclusa en cuanto a reincidencias de que disponía la propia Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Aunque parece ser que ésta no lo percibía así, ni la medida figuraba de hecho en la documentación presupuestaria, las razones de ZAPICO eran claras:

“Si lo fundamental es conseguir la reinserción, los indicadores deberán recoger de alguna forma cuántos de esos presidiarios que pasaron por los cursos de formación y talleres de trabajo vuelven a incidir en la delincuencia, o incluso el tiempo que tardan en reincidir. Sólo disponiendo de esa información se podrá evaluar la verdadera eficacia del programa.”

Lamentablemente se hizo caso omiso a sus palabras, toda vez que las cifras de reincidencia siguieron sin incorporarse a la documentación presupuestaria. Y como, además, en algunos años ni siquiera se recogieron las citadas cifras en los Informes generales de la Administración penitenciaria, nos es imposible ofrecer una serie homogénea de su evolución en el ámbito de la DGIP durante la etapa de Gobierno Popular. Pero, para el conjunto de España, la proporción de reincidentes sobre reclusos penados aumentó seis puntos en los tres últimos años de los que se cuenta con datos (gráf. 8).

Resulta, a la vista de ello, más que sospechoso que de 2002 en adelante ni los referidos Informes generales de la DGIP, ni los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior, ni las bases de datos y publicaciones del Instituto Nacional del Estadística contengan información alguna al respecto. Confiemos en que el actual gobierno de Rodríguez Zapatero, que ha hecho de la transparencia y el “talante” dos de los latiguillos de su discurso político, ponga fin sin más demora a semejante “apagón informativo”.

CONCLUSIONES.

Aunque aquí no se haya efectuado análisis alguno del gasto realizado, parece claro que sobre el inicialmente presupuestado para cada ejercicio en el área penitenciaria se aplicó con especial rigor la “disciplina presupuestaria” de los Gobiernos Populares. La tasa de crecimiento anual media de los créditos iniciales de los correspondientes programas fue, bajo di-

chos Gobiernos, un treinta por ciento inferior a la (ya bastante moderada) de los cinco últimos presupuestos de la etapa de Gobierno de Felipe González. Tanto en relación al PIB como a los PGE, el peso medio de los programas penitenciarios en el período 1997-2004 se situó muy por debajo del que tenían en 1996. La clave seguramente está en que en 1997 se hizo, sobre un gasto que permanecía congelado en términos nominales desde 1995, un severo recorte del 8,2%, que supuso una caída en términos reales superior al 10%. Como, además, dicho recorte no se compensó con un quiebro de signo contrario en los ejercicios inmediatamente posteriores, los sucesivos incrementos anuales operaron sobre una base anormalmente baja. Fruto de ello, el gasto medio por recluso en euros constantes alcanzó mínimos históricos en el trienio 1997-99, y el fuerte repunte de la población penitenciaria lo llevó en 2003-04 a sus cotas más bajas de los últimos veinte años.

Resulta asimismo innegable que algunos indicadores relacionados con la calidad del sistema penitenciario empezaron a experimentar una preocupante evolución desde 2000. En el conjunto de España, el porcentaje de reincidentes sobre reclusos penados aumentó cinco puntos en el bienio 2000-01. En el ámbito de la DGIP, el volumen de “otras quejas o peticiones” por interno registradas en los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria creció un 54% en el período 2000-03. La proporción entre el total de internos y el personal total no hizo más que aumentar con respecto a 1999, y otro tanto puede decirse del índice de ocupación, con las consiguientes secuelas de hacinamiento y conflictividad entre reclusos. Si bien es cierto que todo ello parece ligado al comportamiento de una variable en buena medida exógena, como la población penitenciaria, también lo es que aquellos indicadores de calidad más orientados al *output* (quejas, agresiones, denuncias por tortura) sufrieron ya un deterioro en el bienio 1997-98.

Que esto último sea o no sintomático de una relación positiva entre el gasto medio por recluso y la calidad del sistema, es algo que sólo podrá establecerse con una investigación más amplia que involucre a un mayor número de indicadores. Pero debe advertirse que la existencia de esa hipotética relación tampoco queda desmentida por la mejora de la ratio interno/empleador y el índice de ocupación en el restrictivo trienio 1997-99, dado que la congelación salarial evitó el recorte de plantilla, y que las cifras de gasto no incluían ya por entonces el destinado a la construcción de nuevos Centros. En todo caso, la hipótesis que vincula un insuficiente gasto por recluso con la degradación del sistema penitenciario, puede encontrar mayor apoyo empírico si introducimos otras dos hipótesis complementarias. La primera es la del carácter acumulativo y diferido que tienen los efectos en la calidad del sistema de ciertos recortes del gasto. La segunda es la de suponer que –como hemos argumentado– una consecuencia de los recortes es que, de no compensarse, socavan la base sobre la que han de operar los sucesivos incrementos anuales. Cabe pensar que, con ayuda de ambas hipótesis, se llegue quizá a establecer lazos significativos entre el descenso del gasto medio por recluso de la etapa 1997-99 y la merma de calidad del sistema penitenciario del último quinquenio de Gobierno Popular.

NOTAS

1. *Cfr.* CAAMAÑO (1998, p. 341).

2. *Vid.* CAAMAÑO (2005).

3. Algo que viene siendo hasta ahora imposible en posteriores estadios de la vida del gasto, debido a la ausencia de una liquidación presupuestaria consolidada para todo el ámbito de los PGE. Otra ventaja de la cuantificación del gasto en términos de créditos iniciales es que puede incluso resultar más fiable en aquellos ejercicios en que se reconocen obligaciones para regularizar gastos efectivamente realizados en años anteriores. Y una tercera ventaja es, en fin, la de que dicha cuantificación puede reflejar mejor las nuevas intenciones de gasto

para el ejercicio en curso, en la medida que a aquel gasto ya comprometido en años anteriores se le busque el encaje presupuestario por la vía de las incorporaciones de crédito.

4. El promedio calculado corresponde a las variaciones anuales del período 1997-2004, al ser justamente los presupuestos para dicho período los que elabora el Gobierno del PP.

5. Con evidente complacencia las resume GONZÁLEZ-PÁRAMO (1999, p. 11):

“La elevación del rango político del Ministerio de Economía y Hacienda (Vicepresidencia del Gobierno), la creación de una Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto Público y una Oficina Presupuestaria en la Presidencia del Gobierno, y la extensión del control mensual del gasto a la Seguridad Social y los organismos autónomos fueron las primeras decisiones en este terreno. A ellas se sumaron un recorte del gasto (acuerdo de no disponibilidad de créditos) de 200 miles de millones en mayo [de 1996], el compromiso de introducir recortes adicionales en la cuantía necesaria para alcanzar el objetivo de déficit, una ejecución presupuestaria ajustada a la necesidad de reducir el déficit de caja del Estado, la remisión al Parlamento de un Proyecto de Ley de Disciplina dirigido a impedir la generación de gastos sin dotación presupuestaria como los aflorados en julio [de ese mismo año], el anuncio de una reforma inmediata de la Ley General Presupuestaria, y la inclusión en la ley de PGE 97 de nuevas limitaciones sobre las modificaciones de crédito. Con esta batería de medidas se trataba de quebrar uno de los fundamentos del modelo presupuestario anterior, dotándose a los gestores del presupuesto de mecanismos efectivos para controlar y disciplinar la ejecución.”

6. Abarca Justicia, Defensa, Seguridad ciudadana, Instituciones penitenciarias y Administración tributaria.

7. El referido sistema de pagos descansa básicamente en dos reformas. Una es la delegación de competencias en los titulares de los Centros para ejecutar los procesos de gestión económica hasta el límite de 10 millones de pesetas, introducida por la Orden del Ministerio del Interior de 30 de diciembre de 1997 (BOE del 22 de enero de 1998). La otra es la sustitución del modelo tradicional de justificación del gasto, al pasar del sistema de “pagos a justificar” al de “caja fija”. Es al concretar la problemática de ejecución de este nuevo sistema cuando se destaca, entre otras cosas:

“La asignación de fondos presupuestarios insuficientes, (presupuesto inicial insuficiente)

para atender todas las necesidades de la Dirección General. Ello obliga a remitir los fondos a los centros en dos o tres veces, a lo largo del año, dificultando la propia gestión, al no poder planificar globalmente el gasto para todo el ejercicio. La consecuencia práctica es que, al cierre del ejercicio, les queda saldo disponible por ejecutar y, a su vez, deuda. Esto, que parece una contradicción, no lo es, porque, en determinados momentos, no disponen de tesorería suficiente para tramitar los expedientes de gasto, en tanto que al final del ejercicio, no les queda tiempo material para ejecutar el presupuesto." (DGIP, 2000b, p. 186)

8. No es extraño que la DGIP se apresure a celebrarlo en su *Informe general 2001*, ofreciendo un cuadro comparativo de las dotaciones de ese ejercicio con las del inmediato anterior (sólo para el programa 222.E. "Centros e instituciones penitenciarias"), y destacando que como responsable de éste ha visto incrementarse en un 16,12 por ciento el Presupuesto que gestiona, respecto al año 2000 (DGIP, 2003, p. 191).

9. Cfr. LEVITT y JOYCE (1987, pp. 13 y 46-47); y HEMMING (1991, pp. 36-37).

10. Se trata de una Sociedad que desde 1992 se ocupa de vender los viejos centros penitenciarios –inservibles para una aplicación constitucional de las penas pero a menudo situados en zonas urbanísticamente atractivas–, y de crear otros nuevos en zonas menos populosas. Con la entrada en juego de la SIEP, las inversiones reales correspondientes a la creación de nuevos Centros penitenciarios dejan de imputarse al programa "Centros e instituciones penitenciarias". Ello da lugar a un aparente "adelgazamiento" del presupuesto penitenciario, porque es indudable que una Sociedad Estatal que invierte según PASTOR unos 81.000 millones de ptas., desde su constitución hasta mayo de 2000, necesariamente "hace que el gasto público 'aparente' sea menor que el real" (PASTOR, 2003, p. 277). Téngase en cuenta que tampoco se imputan al programa "Centros e instituciones penitenciarias" las aportaciones de capital que el Estado realiza a la citada Sociedad, al no efectuarlas la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sino la Dirección General del Patrimonio del Estado, ubicada en el Ministerio de Economía y Hacienda.

11. Cfr. GRANDE y MATEO (1993, pp. 234-235).

12. Libro Rojo de los PGE para 1999, p. 48.

13. Es cierto que en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de Abril de 1998, por el que se aprueba dicha revisión del Plan, se autoriza la construcción de determinados Centros

que, pese a estar prevista con anterioridad, aún no se ha iniciado al adoptarse el Acuerdo (Algeciras, Córdoba y Gran Canaria). Pero, al mismo tiempo, también se reduce la capacidad de otros Centros con respecto a la inicialmente prevista (Villena, País Vasco, Navarra y Segovia), y se prescinde de la construcción de un Centro en Guadalajara. En cambio se prevé la construcción de 24 CIS y 40 UCH. Cfr. DGIP (2000, pp. 88-89).

14. "El problema fundamental de la situación penitenciaria en España se deriva del hacinamiento que sufren algunos centros, y la generalizada sobreocupación de la práctica totalidad de ellos, como se demuestra por el hecho de que tan sólo en 8 centros de un total de 77 no se supera el 100% de la ocupación operativa (dos internos por celda), llegándose a la situación de que todos los nuevos centros ya se inauguran con literas en las celdas contradiciendo el texto de la Ley Orgánica General Penitenciaria ya desde su propia concepción.

(...) Junto con el problema de hacinamiento se aprecia una notable dificultad para cumplir los programas establecidos de mejora de infraestructuras penitenciarias. Así no es previsible que ninguna de las nuevas prisiones programadas (cuatro, en Madrid, dos en Andalucía y una en la Comunidad Valenciana) puedan estar operativas, en el mejor de los casos, antes del año 2006, debiéndose destacar que carecen de consignación presupuestaria para iniciar su ejecución en los Presupuestos Generales del 2003. También cabe destacarse que, a pesar de tratarse de centros programados en el año 1992, y a pesar de contar con dotación presupuestaria, no se ha comenzado la ejecución de los previstos en Canarias, Navarra y País Vasco por falta de cooperación de las autoridades autonómicas y locales a la hora de facilitar los terrenos necesarios para tal fin." (DP, 2003, pp. 82-83).

Añade asimismo el informe que la sobreocupación de los centros es más acusada en las Comunidades de Madrid, Andalucía, Valencia, Murcia y Cataluña y, sobre todo, en las Islas Canarias. Respecto a la situación de esta última Comunidad puede verse TOVAR (2002), que remite al informe presentado en 1999 al Parlamento regional por la Institución del Diputado del Común, para denunciar con lujo de detalle el extremo hacinamiento de las prisiones canarias.

15. En 1995 se formularon 22 denuncias por torturas imputadas a funcionarios de prisiones, ninguna de las cuales corresponde a Cataluña (ACT, 1996). En 1996 la cifra se eleva a 32, no registrándose tampoco ninguna en Cataluña (ACT, 1997). En 1997 la ACT (1998) consigna 60

denuncias por torturas de funcionarios de prisiones, siendo una vez más nula la participación de Cataluña, mientras que la CSPP (1998) sólo registra 46 denuncias por torturas en las prisiones españolas. Para 1998 esta última fuente da una cifra de 75 denuncias, si bien su listado de casos asciende a 76, uno de los cuales referido a la cárcel leridana de El Ponent.

16. Aun cuando se dé por cierto, siguiendo al Defensor del Pueblo, el "hecho, admisible y contrastado, de que en la mayoría de los casos las denuncias por malos tratos no tienen fundamento" (DP, 2002, p. 102), la propia institución advierte en su último informe: *i)* que "existe una crisis de confianza absoluta por parte de los internos en los mecanismos arbitrados por la Administración para la denuncia de los malos tratos"; *ii)* que "la notable disparidad existente entre el número de quejas recibidas por los conductos 'oficiales' y el número de quejas que, con mayor o menor fundamento, recogen organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones (...) no sólo se explica por el hecho de que éstas recogen como malos tratos una multiplicidad de casos de utilización razonable y legítima de medios coercitivos"; y *iii)* que ante todo ello el Defensor del Pueblo "no puede sino mostrar preocupación por el hecho de que los casos de denuncia de malos tratos dan lugar, si acaso, en el ámbito administrativo y judicial, a muy someras investigaciones, cuando no a una ausencia total de actividad investigadora." (DP, 2003, p. 85)

17. También aquí LOGAN (1993, p. 44), asumiendo la *seguridad* como una de las dimensiones a evaluar en el funcionamiento de las prisiones, incluye entre sus indicadores la proporción de presos que dicen haber sido físicamente agredidos por los funcionarios en un semestre.

BIBLIOGRAFÍA

- ABEL SOUTO, M. (2004): "Discordancias y errores introducidos en el Código Penal por la simbólica reforma de 25 de noviembre de 2003, que deben ser erradicados del Texto punitivo", *La Ley Penal. Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, n.º 11, Diciembre, pp. 63-69.
- ACT [ASOCIACIÓN CONTRA LA TORTURA] (1996): *Informe 1995*. Internet: <<http://squat.net/mirrors/actortura/95/95.htm>>.
- ____ (1997): *Informe 1996*. Internet: <<http://squat.net/mirrors/actortura/96/96.htm>>.
- ____ (1998): *Informe 1997*. Internet: <<http://squat.net/mirrors/actortura/97/97.htm>>.
- AI [AMNISTÍA INTERNACIONAL] (2002): *España. Crisis de identidad: Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI). Disponible en Internet: <http://www.es.amnesty.org/esp/docs_esp.shtm>.
- BE [BANCO DE ESPAÑA] (1990): *Cuentas financieras de la economía española (1980-89)*, junio. Madrid: Banco de España.
- ____ (1999): *Cuentas financieras de la economía española (1989-98)*. Madrid: Banco de España.
- ____ (2003): *Cuentas financieras de la economía española: 1990-2002*. Madrid: Banco de España. Disponible en Internet: <<http://www.bde.es/informes/be/cuentas/cfee03.pdf>>.
- ____ (2004): "Estadísticas-Cuentas financieras de la economía española: 1990-2003". Madrid: Banco de España. Internet: <<http://www.bde.es/estadis/ccff/ccff.htm>>.
- ____ (2005): *Cuentas financieras de la economía española: 1990-2004*. Madrid: Banco de España. Disponible en Internet: <<http://www.bde.es/informes/be/cuentas/cfee05.pdf>>.
- CAAMAÑO ALEGRE, J. (1998): "Economía, eficiencia y eficacia en las instituciones penales", *Revista de Ciencias Penales*, vol. 1, n.º 2, 2º Semestre, pp. 317-344.
- ____ (2005) "Gasto medio por recluso y calidad del sistema penitenciario: una piedra de toque para la política criminal", en *Documentos de Trabajo do Departamento de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela*, n.º 30.
- CGPJ [CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL] (1995): *Memoria que el Consejo General del Poder Judicial eleva a las Cortes Generales*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

- _____(2002): *Memoria 2002: estadísticas judiciales 1995/2001* (disco compacto). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- _____(2003): *Memoria 2003: estadísticas judiciales 1995/2002* (disco compacto). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- _____(2004): *Memoria 2004: estadísticas judiciales 1994/2003* (disco compacto). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- CSPP [COORDINADORA DE SOLIDARIDAD CON LAS PERSONAS PRESAS] (1998): *Denuncias por torturas en las prisiones españolas 1996-1998*. Internet: <<http://squat.net/mirrors/actortura/carceles/index.htm>>.
- CUESTA ARZAMENDI, J. L. DE LA (1988): "Presente y futuro de las instituciones penitenciarias españolas", *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº extraordinario, Enero, pp. 115-128.
- CUESTA ARZAMENDI, J. L. DE LA y BLANCO CORDERO, I. (1998): "El sistema prisional en España", *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 12, Diciembre, pp. 243-272.
- DGIP [DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS] (1999): *Informe General de 1996*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(1999b): *Informe General de 1997*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(2000): *Informe General 1998*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(2000b): *Informe General 1999*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(2002): *Informe General 2000*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(2003): *Informe General 2001*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(2003b): *Informe General 2002*. Madrid: Ministerio del Interior. Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- _____(2005): "El Sistema Penitenciario en Cifras". Internet: <<http://www.mir.es/instpeni>>.
- DP [DEFENSOR DEL PUEBLO] (2001): *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2000*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, serie A, nº 201, de 8 de octubre de 2001.
- _____(2002): *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2001*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, serie A, nº 316, de 11 de junio de 2002.
- _____(2003): *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2002*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, serie A, nº 442, de 3 de junio de 2003.
- _____(2004): *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2003*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, serie A, nº 15, de 25 de junio de 2004.
- _____(2005): *Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2004*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, serie A, nº 124, de 15 de abril de 2005.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1999): "Presupuestos Generales del Estado para el 2000: hacia el equilibrio presupuestario", *Cuadernos de Información Económica*, nº 152-153, noviembre-diciembre, pp. 9-28.
- GRANDE, T. y MATEO, J. (1993): "Aspectos económicos de la modernización de las instituciones penitenciarias", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 9, pp. 223-241.
- HEMMING, R., "Public Expenditure Measurement", en CHU, K. y HEMMING, R. [eds.]

- (1991): *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*, pp. 32-37. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- HERNÁNDEZ, E. (2002): "La reforma penal del PP agravará el hacinamiento en las prisiones", *El Periódico de Cataluña*, 28 de diciembre de 2002.
- INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2005): *Anuario Estadístico de España 2005*. Disponible en Internet: <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm>.
- LEVITT, M. S. y JOYCE, M. A. S. (1987): *The Growth and Efficiency of Public Spending*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOGAN, C. H. (1993): "Criminal Justice Performance Measures for Prisons", en DILULIO, J. J.; ALPERT, G. P.; MOORE, M. H.; COLE, G. F.; PETERSILIA, J.; LOGAN, C. H. y WILSON, J. Q., *Performance Measures for the Criminal Justice System*, pp. 19-59. Washington, D. C.: Bureau of Justice Statistics.
- MI [MINISTERIO DEL INTERIOR] (2003): *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2003*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Internet: <<http://www.mir.es/sites/mir/otros/publicaciones/catalogo/anuarios/anuarios03/enlinea/portada.pdf>>.
- ____ (2004): *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2004*. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Internet: <<http://www.mir.es/sites/mir/otros/publicaciones/catalogo/anuarios/anuarios04/enlinea/portada.pdf>>.
- PASTOR, S. (2003): "Eficiencia y eficacia de la justicia", *Papeles de Economía Española*, nº 95, pp. 272-305.
- SÁEZ LÓPEZ, M. J. e IGLESIAS QUINTANA, J. (1996): "Las políticas de gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 1997", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 9, pp. 77-92.
- TCU [TRIBUNAL DE CUENTAS] (2003): *Informe de fiscalización de los procedimientos de control de la gestión económico-financiera de los Centros e Instituciones Penitenciarias*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, serie A, nº 462, de 10 de julio de 2003.
- TOVAR SANTOS, F. (2002): "Centros penitenciarios en Canarias. Una aproximación", *Disenso*, nº 36, Abril. Disponible en Internet: <<http://www.pensamiento-critico.org/fratov0502.html>>.
- USDOJ [UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE] (2004): *Fiscal Year 2003 Performance and Accountability Report*, Part. II. Performance Section, Strategic Goal Six, Department of Justice, January. Internet: <<http://www.usdoj.gov/ag/annual-reports/ar2003/p2sg6.htm>>.
- ZAPICO GOÑI, E. (1989): *La modernización simbólica del presupuesto público. (Análisis de la reforma presupuestaria del gobierno socialista)*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).