

TEMA 29: ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PENITENCIARIOS. REDES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE RECURSOS PARA ATENCIÓN DE CASOS.

INTRODUCCIÓN

La Ley General Penitenciaria atribuye a la Política Penitenciaria los siguientes objetivos generales:

- Custodia
- Reinserción
- Acción Social

A ellos ha venido a añadirse uno nuevo, derivado de la aplicación del nuevo Código Penal: la gestión de las penas alternativas de arresto de fin de semana y trabajo en beneficio de la comunidad, así como la participación en las medidas de seguridad privativas de libertad y el seguimiento de las penas referidas y de las medidas que proceda por parte de los Servicios Sociales penitenciarios.

Los Servicios Sociales Penitenciarios tienen encomendado el objetivo de acción social y una buena parte de las actuaciones derivadas del Código Penal a que se ha hecho referencia. De ahí que hayan sufrido grandes transformaciones en los últimos años, ampliando su ámbito de actuación, por una parte, y ampliando su componente de coparticipación con otras Instituciones e instancias.

A continuación, se analiza el papel y la estructura de los Servicios Sociales Penitenciarios.

1. ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PENITENCIARIOS

1.1. NORMATIVA BÁSICA

Los principales textos legales que, de algún modo, pueden orientar el papel de los servicios sociales son los siguientes:

La Ley Orgánica 1/1.979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, regula, en sus artículos 74 y 75, la acción social que se prestará a los reclusos y a los liberados y a sus familias, a través de la Comisión de Asistencia Social (CAS).

La desaparición, en junio de 1.994 (Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio), de la estructura organizativa y funcional de la CAS y la asunción de competencias en materia de servicios sociales penitenciarios por el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, define un nuevo marco de ejecución de esta actividad.

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con entrada en vigor el 25 de mayo de 1.996, al desarrollar un nuevo sistema de penas y medidas de seguridad, incide, de algún modo, en el papel de los servicios sociales penitenciarios. Por una parte, simplifica la regulación de las penas privativas de libertad, al introducir penas alternativas y, por otra, realiza una nueva regulación de las medidas de seguridad para los internados en Centros Psiquiátricos, Centros de Deshabitación o Centros Educativos Especial.

En el citado texto legal se contemplan una serie de alternativas a la pena de prisión que pueden clasificarse en dos grupos:

- Medidas que evitan el ingreso en los centros penitenciarios: la suspensión de la

ejecución de las penas privativas de libertad (art. 80 a 87), la sustitución de las mismas por arresto de fin de semana o multa, o por trabajo en beneficio de la comunidad (art. 88) y las medidas de seguridad (art. 95 a 108).

- Medidas que permiten la excarcelación anticipada del penado: la libertad condicional (art. 90 a 93).

Para la aplicación y seguimiento de estas formas sustitutivas de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad, el Código Penal, en el artículo 105, se refiere a los servicios competentes del Ministerio de Justicia e Interior o de la Administración competente.

Concretamente, respecto a las medidas de seguridad no privativas de libertad, el artículo 106 señala que el Juez o Tribunal dispondrá que los servicios de asistencia social competentes presten la ayuda o atención que el sujeto precise y legalmente le corresponda.

El Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, en su artículo 229, regula los Servicios Sociales Penitenciarios como servicios incluidos en la estructura de los centros penitenciarios, que actuarán en el interior y exterior de los mismos, para prestar atención social a los internos, a los liberados condicionales y a los familiares de unos y otros. A su vez el artículo 200 establece como otra función de los Servicios Sociales Penitenciarios, el seguimiento y control de los liberados condicionales adscritos al Centro Penitenciario correspondiente.

En la misma línea, el artículo 182.3 del Reglamento Penitenciario, contempla que la Administración Penitenciaria correspondiente puede celebrar los convenios necesarios con otras Administraciones Públicas o con entidades colaboradoras, para la ejecución de las medidas de seguridad privativas de libertad previstas en el Código Penal.

Por su parte, el artículo 163.1 del Reglamento Penitenciario establece que son los Centros de Inserción Social (CIS), los destinados al seguimiento de cuantas medidas penales no privativas de libertad se establezcan en la legislación penal y cuya ejecución se

atribuya a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia e Interior u órgano autonómico competente, así como para el cumplimiento de penas privativas de libertad en régimen abierto, de las penas de arresto de fin de semana y del seguimiento de la libertad condicional.

1.2 FUNCIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES PENITENCIARIOS

Los Servicios Sociales Penitenciarios constituyen un servicio social especializado que tiene como finalidad favorecer la inserción social de las personas privadas de libertad o sometidas a medidas alternativas a las penas privativas de libertad, así como paliar las quebras producidas en éstos y sus familias, mediante mecanismos de protección y asesoramiento que permitan superar las desigualdades iniciales y los problemas sociales añadidos, sin que exista discriminación por su situación penal y/o penitenciaria.

Su papel se deriva hacia un doble ámbito:

a) El Trabajo social de atención a los internos en los centros penitenciarios.

En este ámbito, los Servicios Sociales Penitenciarios, al tener como finalidad la incorporación social de las personas privadas de libertad, han de centrar sus esfuerzos en intervenir en aquellas situaciones y problemas de la población penitenciaria generados por su ingreso en Prisión, y que quedan fuera de los objetivos y del alcance de los servicios sociales generales.

Parecería que el objetivo general que debe perseguir la intervención de los trabajadores sociales en este caso es el de promover, potenciar o mantener los vínculos del interno con la sociedad.

La organización de este modelo de intervención requiere una mayor coordinación con los servicios sociales generales, de forma que puedan derivarse hacia las redes sociales públicas a los reclusos y sus familias, cuando las demandas formuladas así lo determinen.

b) Trabajo Social externo a los Centros Penitenciarios.

Éste iría dirigido a la atención social de las familias y al seguimiento de internos en semi-libertad, de liberados condicionales, de penados sometidos a suspensión de condena, a medidas sustitutivas (arresto de fin de semana y trabajo en beneficio de la comunidad) y a medidas de seguridad, en la medida en que éstas tengan incidencia en los servicios sociales penitenciarios.

Parecería, en todo caso, que la intervención de los Servicios Sociales Penitenciarios, tanto dentro como fuera de los centros penitenciarios, debería tener una proyección hacia el exterior, hacia el núcleo familiar y la comunidad a la que pertenece la persona que cumple una sanción penal. De ahí que sea tan importante la coordinación de estos servicios con los servicios sociales comunitarios, con las ONGs y con el voluntariado en general.

Sus funciones se ordenan atendiendo a un doble criterio: líneas de actuación y secuencia temporal en la que intervienen los servicios sociales.

a) Atención social a los internos de los Centros Penitenciarios

- **En el momento del ingreso**

- Entrevista de los trabajadores sociales con la persona que ingresa en los Centros

Penitenciarios (artículo 20 del Reglamento Penitenciario) para la detección de las carencias que presente la persona que ingresa.

- Elaboración de la ficha social.

▪ **Durante el período de internamiento**

- Atención a las demandas sociales de los internos y/o de sus familiares.

- Propiciar las gestiones precisas para que cada interno sea dotado de la documentación necesaria.

- Trabajo social derivado de la participación en las actividades de las Juntas de Tratamiento (trabajo en equipo), que engloban las siguientes actuaciones:

. Participación de los trabajadores sociales en las actividades del Área de Tratamiento.

. Preparación y seguimiento de permisos.

. Atención social y seguimiento de terceros grados.

. Atención social a colectivos con problemas o necesidades específicas.

. Preparación de la libertad condicional.

b) Intervención con los liberados condicionales, los penados sometidos a medidas sustitutivas (arresto fin de semana, trabajo en beneficio de la comunidad) los penados a los que se les suspenda la condena, las personas a las que se apliquen medidas de seguridad y las familias de los penados.

El ámbito de actuación de los servicios sociales en este caso es triple: atención social, control y elaboración de la información que requieren los órganos judiciales.

La atención va dirigida a:

- Liberados condicionales (seguimiento).
- Penados a los que se aplique, por sustitución de la pena de arresto fin de semana o multa, la pena de trabajo en beneficio de la comunidad (seguimiento).
- Penados a los que se aplique, como principal o como medida sustitutiva, el arresto de fin de semana (entrevista e informe).
- Penados a los que los jueces y tribunales sentenciadores apliquen la suspensión de las penas privativas de libertad (seguimiento).

Las modalidades que figuran a continuación podrían demandar una determinada intervención de los servicios sociales y así parecería que está sucediendo en la actualidad:

- Suspensión con reglas de conducta (art. 83 C.P.).
- Suspensión para enfermos muy graves con padecimientos incurables (art. 80.4. C.P.).
- Suspensión para drogodependientes con obligación de someterse a tratamiento o de acreditar su curación (art.87 C.P.).
- Personas (enfermos mentales, drogodependientes, etc.) a los que los jueces o tribunales sentenciadores apliquen las medidas de seguridad privativas de libertad y no privativas de libertad (seguimiento).
- Elaboración de informes sociales de las personas encausadas para los jueces y tribunales, con el objeto de que el juez pueda conocer su situación social antes de dictar sentencia (prueba documental o pericial).

Para la aplicación del sistema de penas que contiene el nuevo Código Penal es fundamental la prueba pericial o documental que acredite la situación social y sanitaria del procesado. En este punto, los servicios sociales no son las unidades que han de peritar, sin embargo, se les pudiera demandar, en casos, una cierta

labor de coordinación o enlace para realizar dichas pruebas, así como informes puntuales.

- Atención a las familias de los internos de los centros penitenciarios y de los penados señalados en los puntos anteriores.

1.3 ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES PENITENCIARIOS

La organización de los Servicios Sociales ha quedado modificada por Instrucción 7/98, de 4 de febrero y se caracteriza por los siguientes aspectos:

1.3.1 Adscripción

Los Servicios Sociales estarán adscritos orgánicamente a los Centros Penitenciarios, frente a la configuración anterior, previa a la supresión de las Comisiones de Asistencia Social.

1.3.2 Áreas de actuación

Se distinguen dos grandes áreas de actuación:

- Atención en los centros penitenciarios a los internos o a sus familiares.
- Atención en el exterior de los Centros Penitenciarios: familiares, liberados condicionales, penas alternativas, seguimiento de las medidas que correspondan, labores de inserción socio-laboral etc.

1.3.3 Especialización

Basándose en estas dos grandes áreas de atención, se profundiza en la especialización del trabajo, distinguiendo:

- El trabajo social, desempeñado por especialistas titulados en servicios sociales.
- Las funciones de apoyo al trabajo social, y de seguimiento para determinadas medidas para las que se requiere una formación adecuada a las mismas.

1.3.4. Configuración

Cada Centro Penitenciario contará con un Departamento de Trabajo Social que tendrá como función la atención de la demanda interna. En los casos de tres o más trabajadores sociales, al frente de los mismos habrá un Coordinador de Trabajo Social, que, entre otros cometidos, tendrá el de asistir a las Juntas de tratamiento.

En cada provincia existirá, al menos, un Servicio Social Externo, que tendrá como cometido la atención de la demanda externa. Este Servicio Social Penitenciario, salvo circunstancias excepcionales, estará localizado en un local externo al Centro Penitenciario. Al frente de los mismos, estará el Jefe del Servicio Social Externo, que desarrollará allí sus funciones de modo habitual. Este Servicio Social Externo contará con personal de apoyo para llevar a cabo las labores administrativas.

La diferenciación entre el Departamento de Trabajo Social y Servicio Social Externo será meramente funcional, no identificándose como unidades administrativas diferenciadas; en consecuencia la asignación de los Trabajadores Sociales a uno u otro Departamento, corresponde a la capacidad autoorganizativa del Director del Centro.

Los Servicios Sociales Externos estarán adscritos orgánicamente a un Centro Penitenciario. Cuando en la provincia exista un sólo Centro, la adscripción se realizará al citado Centro. En caso de que sean varios, la Gerencia del Organismo Autónomo determinará la adscripción.

1.3.5. Flexibilidad

Dada la diversidad de situaciones organizativas que puedan presentarse en cada provincia, desde el Organismo Autónomo se marcarán unas pautas mínimas sobre:

- Estructura organizativa de los servicios sociales: centros a los que ha de servir cada Servicio Social Externo.
- Plantilla de los departamentos interno y externo, de los servicios sociales.
- Metodología general del trabajo a desarrollar.

Establecidas estas pautas generales, se pretende que exista un margen de flexibilidad para organizar el trabajo social, interno y externo, y que se fomente la coordinación entre ambos. A este respecto, y para fomentar esta coordinación entre ambos, se estima imprescindible que se establezcan órganos de coordinación en el siguiente sentido:

a) Centros que tienen adscrito un Servicio Social Penitenciario que ha de atender la demanda externa de ese único Centro.

Existiría una Comisión de Programación y Seguimiento del Trabajo Social, que tendrá los siguientes cometidos:

- Elaboración de la programación anual de los servicios sociales en su conjunto y su revisión periódica.

- Confección de los presupuestos de gastos de los servicios sociales.
- Seguimiento de la programación de los servicios sociales.
- Cuantos aspectos sean de interés para la mejor coordinación y funcionamiento de estos servicios.

Ésta estaría presidida por el Director del Centro Penitenciario correspondiente e integrada por el Subdirector de Tratamiento, por el Coordinador de Trabajo Social, en su caso, y por el Jefe del Servicio Social Externo.

b) Centros Penitenciarios cuyo Servicio Social Externo ha de atender la demanda externa relativa a varios Centros Penitenciarios que sólo cuentan con Departamentos de Trabajo Social.

La Comisión citada anteriormente estaría presidida por el Director del Centro al que está adscrito orgánicamente el Servicio Social Externo e integrada por los Subdirectores de Tratamiento y Coordinadores de Trabajo Social, en su caso, de cada uno de los Centros del área de influencia del Servicio Social Externo y por el Jefe de dicho Servicio Social Externo.

c) Centros de Inserción Social (CIS)

La Comisión estará presidida por el Director del Centro de Inserción Social e integrado por:

- Directores de los Centros Penitenciarios del área de influencia del CIS o persona en quien deleguen.
- Subdirector de Tratamiento del CIS.
- Coordinador de Trabajo Social del CIS.

- Jefe de Servicio Social Externo del CIS.

Esta nueva organización ha estado acompañada de la elaboración de un Manual de Procedimientos del Trabajo Social que abarca las siguientes líneas de trabajo:

1. Ingreso en prisión
2. Atención al interno
3. Atención social a madres con hijos
4. Atención social en régimen abierto
5. Seguimiento de liberados condicionales
6. Penas de trabajo en beneficio de la comunidad
7. Pena de arresto de fin de semana
8. Medidas de suspensión de condena/medidas de seguridad.

Este Manual forma parte de la Instrucción 7/98, de 4 de febrero, y relaciona, bajo la forma de diagramado de procedimientos, los distintos pasos a seguir y los modelos a utilizar en cada caso.

Por otra parte ha de destacarse que el Plan de Infraestructuras vigente prevé la construcción de 24 Centros de Inserción Social con la finalidad, entre otras, de albergar los Servicios Sociales Penitenciarios Externos. Ello permitirá afianzar el enfoque adicional de estos servicios como elementos fundamentales en el acompañamiento para la reinserción sociolaboral de los internos que accedan a su libertad, parcial, condicional o definitiva.

Finalmente cabe destacar que el Real Decreto 326/1995, de 3 de marzo, por el que

se regula el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias prevé a existencia de la Comisión de Asistencia Social integrándose como órgano de colaboración interadministrativa en el mismo con la composición y funciones siguientes:

La Comisión de Asistencia Social estará formada por un Presidente, que será el Director General de Instituciones Penitenciarias, un vicepresidente, que será el Director General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales y por los representantes que designen voluntariamente las distintas Comunidades Autónomas. El Gerente del Organismo ejercerá las funciones de secretario de la Comisión, con voz pero sin voto.

La Comisión se reunirá al menos una vez al año y le corresponde la definición de las líneas generales de las prestaciones sociales a los internos y liberados y a los familiares de unos y otros, y la colaboración de forma permanente con las instituciones, organismos y entidades dedicadas a la asistencia de los internos y a la rehabilitación de los excarcelados, así como con las redes autonómicas, provinciales y locales de servicios sociales.

2- REDES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE CASOS

Los Servicios Sociales Penitenciarios tienen una doble función en relación con la respuesta a las carencias de la población penitenciaria, en materia de asistencia económico-social:

1-Canalización de los casos hacia las redes generales de recursos: Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y otras Instituciones (entre otras, determinadas Unidades de Departamentos Ministeriales) que tienen atribuidas funciones de acción social y han sido dotadas de los recursos económicos precisos para la atención de casos.

A título de ejemplo ha de destacarse la línea de subvenciones del 0,5% del IRPF sometida a una convocatoria anual. En esta línea de subvención existe un apartado

específico destinado a programas para las personas reclusas y ex reclusas. Esta línea está destinada a la financiación de programas de intervención con personas reclusas y ex reclusas presentados por ONG'S. Esta línea se estructura en los siguientes subprogramas:

- Drogodependencias.
- Sida.
- Medidas alternativas a la prisión.
- Inserción Sociolaboral.
- Unidades de Madres.

Estos programas son desarrollados por las ONG's objeto de subvención, dentro o fuera del Centro Penitenciario, en función del colectivo al que van dirigidos: internos en primero o segundo grado, tercer grado y liberados condicionales o , por último, personas sometidas a penas alternativas o a medidas del Código Penal.

En este mismo apartado podrían incluirse determinadas líneas o acuerdos de colaboración con Instituciones y ONG's para la atención de casos no cubiertos con las redes del 0,5% del IRPF o de cualquiera de las líneas generales de subvención convocadas por otros Departamentos de la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas o por los Ayuntamientos. Tal es el caso de dos líneas de recursos para enfermos de sida, ex reclusos, una de ellas para enfermos precisados de asistencia hospitalaria y otra para enfermos válidos.

2-Atención y financiación desde la propia Administración Penitenciaria de casos que, por su especificidad, no tienen cobertura en las redes generales de Servicios Sociales, para estos casos el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias cuenta con una línea específica de financiación que contempla las siguientes situaciones:

- Ayudas asistenciales puntuales.

- Ayudas para la excarcelación, que cubren los gastos de desplazamiento hasta el lugar de residencia, tanto de internos españoles como de otra nacionalidad.
- Ayudas para gastos funerarios.
- Ayudas para tramitación de gastos de documentación.
- Ayudas para formación e inserción laboral.
- Financiación de gastos académicos y de matrícula para estudios.

Todos ellos se refieren a los internos, a sus familiares y a los liberados condicionales en situaciones de carencias de recursos .

La gestión de estas ayudas se realiza, a propuesta de los servicios sociales penitenciarios y de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Instrucción C 08/98, específica de los Servicios Sociales, y en la Instrucción 8/98 de ayudas a internos, liberados y familiares del Organismo.

En todo caso la financiación corresponde al Capítulo IV (Trasferencias Corrientes) del Presupuesto Administrativo del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias

3- PAPEL DE LAS ONG´S EN LA ACCIÓN SOCIAL

No podría terminarse el análisis de los Servicios Sociales Penitenciarios sin una referencia al papel del voluntariado, por su especial labor en las tareas de reinserción e incluso de acción social.

En este momento intervienen en los Centros Penitenciarios unos 3.000 voluntarios correspondientes a unas 300 ONG´S. Su intervención en los Centros viene regulada por la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, por el Plan Estatal de Voluntariado aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros, de 24 de julio de 1997, por lo que el

Reglamento Penitenciario establece al respecto, y por la Instrucción del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias de 1 de marzo de 1998.

Los aspectos más destacables de la intervención de las ONG'S son los siguientes:

- Las ONG's que deseen intervenir en el medio penitenciario han de presentar sus programas en cada Centro Penitenciario.
- Estos programas son informados por las Juntas de Tratamiento y , posteriorrrmente aprobados por el Organismo Autónomo de Trabajo y prestaciones Penitenciarias.
- Los programas han de ser evaluados anualmente.

Todo el proceso queda sometido a la normativa que en materia de seguridad exista con carácter general y en el ámbito específico de cada Centro.

Los programas de intervención versan sobre diversas materias relativas a la reinserción o a la acción social y su análisis histórico permite comprobar que en términos generales han ido evolucionando en función de las necesidades de la política penitenciaria y de las peculiaridades de las problemáticas del entorno socio económico.

En este sentido se ha ido evolucionando desde programas más volcados hacia el aspecto ocupacional a otros ligados a la problemática derivada de las drogas o del sida, hasta programas de orientación e inserción socio laboral.