

El reciente incremento del encarcelamiento en España: ¿un cambio de tendencia?

-

España sufrió, en los años posteriores a la aprobación del Código Penal de 1995, un intenso crecimiento de la población reclusa que alcanzó en 2010 una tasa de encarcelamiento de 166 personas encarceladas por 100.000 habitantes, una de las mayores de la Unión Europea. Desde entonces la población reclusa se ha ido reduciendo hasta quedar en 2022 en 116 personas encarceladas por 100.000 habitantes, una tasa que ya se acerca a la media de la UE en 2022 (113 personas por 100.000 personas encarceladas⁸). Sin embargo, como se advierte en la tabla 1, este proceso de reducción del número de personas encarceladas parece haberse detenido en 2022. A partir de este año no ha habido ulteriores descensos y en los dos últimos años (2024 y 2025) ha habido un importante aumento, que ha llevado la tasa de encarcelamiento a alcanzar las 124 personas encarceladas por 100.000 habitantes. Nos podemos preguntar, entonces, si estamos ante el inicio de un cambio de ciclo, que retome la senda expansionista padecida desde los inicios de la democracia.

Tabla I. Evolución encarcelamiento. España (2010-2025)

Año	Personas encarceladas	Personas encarceladas por 100.000 habitantes
2010	78148	166
2011	71626	153
2012	69464	149
2013	66725	143
2014	65003	140
2015	64321	139
2016	60838	131
2017	59980	129
2018	59335	126
2019	59061	125
2020	56865	120
2021	55599	117
2022	55934	116
2023	56601	116
2024	58502	119
2025	61175	124

Fuente: Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. (Media de los 12 meses del año).

⁸ Fuente: Space I (Consejo de Europa).

Para tratar de responder a esta pregunta debemos primero explicar las razones de la reducción de la tasa de encarcelamiento ocurrida a partir de 2010. A nuestro juicio, hay dos razones principales. En primer lugar, como se advierte en la tabla 2, se produce una importante reducción de las entradas en prisión en la década del 2010. Ello es debido principalmente a un menor uso de la prisión preventiva, una mayor aplicación de las penas alternativas a la prisión (la suspensión de la pena) y una reducción de la delincuencia violenta⁹.

Tabla II. Entradas en prisión. España (2010-2025)

Año	Entradas en prisión	Entradas en prisión por 100.000 personas
2010	44932	95
2011	42496	91
2012	42644	91
2013	40683	87
2014	38494	83
2015	34922	75
2016	33324	72
2017	33095	71
2018	34456	73
2019	30885	65
2020	26580	56
2021	29429	62
2022	30919	64
2023	31444	65
2024	33981	69
2025	37193	75

Fuente: Administraciones penitenciarias españolas (datos suministrados a los autores). Se carece de los datos de la Administración del País Vasco del 2025 (se han mantenido los del 2024).

En segundo lugar, la reducción de la tasa de encarcelamiento se debió a un incremento del uso de la libertad condicional, en particular en el lustro 2010-2015, que, como se muestra en la tabla 1, es el periodo en el que se produce el mayor descenso del encarcelamiento.

Tabla III. Concesiones de libertad condicional. España (2000-2025)

Año	Libertades condicionales concedidas	Tasa de libertades condicionales por 100 personas condenadas
2000	5628	15,8
2001	5453	14,9
2002	5442	14,0
2003	5062	12,0
2004	5499	12,0
2005	5078	10,8
2006	5869	12,1
2007	6164	12,3
2008	6052	11,4
2009	8702	14,8
2010	10345	16,7
2011	9587	16,3
2012	9407	17,3

⁹ CID, «El futuro de la prisión en España», *Revista Española de Investigación Criminológica*, 18, 2020, pp. 1 ss.

2013	9776	17,3
2014	9882	17,6
2015	9223	16,8
2016	7850	14,9
2017	6691	13,2
2018	5636	11,3
2019	6015	12,2
2020	4158	8,8
2021	3389	7,3
2022	2714	6,0
2023	2497	5,3
2024	2135	4,4
2025	1833	3,7

Fuente: Administraciones penitenciarias españolas. Datos suministrados a los autores.

La suma de estos dos factores: la bajada de las entradas en prisión como consecuencia de las razones expuestas y la reducción de la duración efectiva del encarcelamiento debida principalmente al mayor uso de la libertad condicional¹⁰ es lo que explica, a nuestro juicio, la importante moderación de la tasa de encarcelamiento experimentada en España entre 2010 y 2022.

¿Qué ha pasado para que a partir de 2022 este proceso de moderación de la tasa de encarcelamiento se haya detenido?

Una de las razones explicativas de peso se encuentra en la reforma del CP de 2015. En concreto, en la modificación de la naturaleza jurídica de la libertad condicional, que, de ser el último grado de cumplimiento de la pena de prisión, pasó a ser una forma de suspensión de condena, que podía extenderse más allá de la pena de prisión impuesta, y que, en caso de revocación, no computaba como cumplimiento de pena¹¹. Las consecuencias de esta reforma han sido dramáticas. Muchas personas que podrían haber conseguido la libertad condicional no se han sentido estimulados por ella o han renunciado en caso de que les fuera propuesta. En consecuencia, el uso de la libertad condicional se ha reducido drásticamente. Como se muestra en la tabla 3, entre 2014 (antes de la reforma) y 2025, el uso de la libertad condicional se ha reducido en un 79%. Si la reforma del CP no se hubiera producido y, como de forma unánime ha reclamado la doctrina penal española, se hubiera mantenido la regulación clásica de la libertad condicional, en el año 2025 no se hubieran otorgado 1547 libertades condicionales sino 8628 y en consecuencia tendríamos 7081 personas menos en prisión. Si lo vemos en términos de la tasa de encarcelamiento, si la reforma no se hubiera producido, España en el 2025 tendría una tasa de encarcelamiento de 109 personas por 100.000 habitantes. Más aun, resulta muy extraño que una reforma que no solo ha significado incrementar el coste humano y

¹⁰ A lo que también contribuyó la relevante reducción de las penas para los delitos de tráfico de drogas que tuvo lugar con la reforma penal del 2010 (LO 5/2010). Un análisis más amplio sobre el descenso de la «punitividad» en esos años en nuestro país y globalmente puede verse en BRANDARIZ, «Sobre la punitividad: Hacia una agenda de investigación sobre los cambios en el clima penal», *Boletín Criminológico*, 226, 2024, pp. 1 ss.

¹¹ CERVELLÓ, *Libertad condicional y sistema penitenciario*, 2019.

económico del encarcelamiento, sino que además ha reducido el uso de un mecanismo que sabemos que es útil para disminuir la reincidencia¹², no haya sido revertida¹³.

Sin embargo, la disminución de las salidas no es el único problema, sino que, como se advierte en la tabla 2, también las entradas en prisión están aumentando con fuerza, en particular durante 2025. Aunque lógicamente dos años de aumento es poco margen para tratar de descubrir las tendencias de fondo, vamos a anticipar alguna explicación.

La primera y más lógica hipótesis es que simplemente se ha vuelto a los datos de entradas previos a la pandemia, pues está claro que el año 2020, con el confinamiento, generó una importante bajada de la delincuencia y de la actividad judicial, que tuvo un impacto importante en las entradas en prisión. La idea es que en los años posteriores se retornó a la normalidad prepandemia. Esta hipótesis encuentra confirmación en que la media de entradas entre 2015 y 2019 fue de 73 por 100.000 habitantes y, en realidad, la media de entradas entre 2022 y 2025 ha sido de 68 por 100.000 habitantes.

Sin embargo, esta primera hipótesis desconoce que entre 2010 y 2019 se había producido una sostenida reducción de las entradas en prisión – una reducción del 32,5% entre 2010 y 2019 – mientras que entre 2022 y 2025 se ha producido un incremento progresivo – que globalmente supone un aumento del 20% entre estos años. Por lo tanto, parece que existe algún factor, más allá del «retorno a la normalidad prepandemia» que explica este incremento de las entradas en prisión.

La segunda hipótesis es que este aumento de las entradas en prisión responde a un incremento de la delincuencia. Si observamos los datos en la tabla 4, vemos que esta hipótesis encuentra cierto apoyo. Entre 2010 y 2017 se produce un descenso moderado de la delincuencia (un 10% de descenso entre estos dos años) y en cambio la tendencia de la delincuencia desde 2021 es ascendente. Si se compara la media de delincuencia entre los años 2014-2019 (4471 infracciones penales por 100.000 habitantes) con la media de los años 2022-2024 (4972 infracciones por 100.000 habitantes) observamos un 11% de incremento de la delincuencia en los años en que se produce este aumento de las entradas en prisión

Tabla IV. Evolución de la delincuencia en España (2010-2024)¹⁴

Año	Infracciones penales	Infracciones penales por 100.000 habitantes
2010	2.297.484	4.873
2011	2.268.867	4.846
2012	2.268.867	4.855
2013	2.172.133	4.670
2014	2.093.621	4.507

¹² CAPDEVILA (coord.), *Tasa de reincidencia penitenciaria 2020*, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2023; KARIMI-HAGHIGHI/CASTILLO/TOLAN/LUM, «Effect of conditional release on violent and general recidivism: A causal inference study», *Journal of Experimental Criminology*, 21, 2023, pp. 407 ss.

¹³ Podría pensarse que esta disminución en el uso de la libertad condicional se ha compensado con el mayor uso del régimen abierto, pero no es así. La comparación entre los datos de personas clasificadas en régimen abierto en 2014 (16,7% de las personas condenadas) y de 2025 (18,4% de las personas condenadas, con datos de noviembre), indican un aumento solo del 10% en el uso del tercer grado de clasificación penitenciaria (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias).

¹⁴ Los datos de 2025 disponibles (los tres primeros trimestres) indican un incremento en términos absolutos del 1% en la delincuencia respecto del 2024.

2015	2.035.625	4.383
2016	2.011.586	4.329
2017	2.045.784	4.396
2018	2.131.424	4.561
2019	2.199.475	4.647
2020	1.773.366	3.741
2021	1.957.315	4.121
2022	2.325.358	4.838
2023	2.464.579	5.072
2024	2.456.413	5.005

Fuente: Portal Estadístico de Criminalidad

Extrañamente este incremento de la delincuencia no se refleja en el número de personas condenadas, pues, tal como se muestra en la tabla 5, comparando el periodo prepandemia (2016-2019) con el periodo postpandemia (2022-2024) solo se produce un incremento del 2% del porcentaje de condenas por número de habitantes. Sin embargo, sí que se observa un aumento del 8,2% en lo que hace al número de delitos condenados entre ambos periodos. Esto significa que aun cuando los condenados no aumenten significativamente, las personas son condenadas por un mayor número de delitos, lo que incrementa las posibilidades de entradas en prisión. De la misma manera, el incremento de la delincuencia puede afectar al número de prisiones preventivas impuestas, que se incrementan mucho en particular en 2025.

Tabla V. Personas condenadas penalmente. España (2016-2024)

Año	Personas condenadas	Personas condenadas por 100.000 habitantes
2016	271526	584
2017	285336	613
2018	286687	611
2019	286931	606
2020	221437	467
2021	282210	594
2022	308624	642
2023	280322	577
2024	306807	625

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

La tercera hipótesis es que este incremento de las entradas en prisión se debe a que no solo aumenta la delincuencia, sino que esta es más grave y genera más prisiones preventivas y más condenas efectivas a prisión. Sabemos que uno de los factores que contribuyó al descenso de las entradas en prisión que se observa en España desde mediados de los años 80 es la reducción de la delincuencia violenta¹⁵. No parece que esta tendencia, por lo que se refiere a delitos como el homicidio o el robo con violencia o intimidación se haya alterado, siendo tales delitos cada vez menos frecuentes, pero, en cambio, sí que existe, como se muestra en la tabla 5, un aumento relevante de los delitos contra la libertad sexual. Si comparamos el periodo prepandemia (2014-2019), con el postpandemia (2022-2024), vemos que se habría producido un 71,7% de incremento de los delitos contra la libertad sexual que llegan a conocimiento del sistema penal.

¹⁵ CID, *Revista Española de Investigación Criminológica*, 18, 2020, pp. 1 ss.

Tabla VI. Infracciones contra la libertad sexual. España (2010-2024)

Año	Infracciones contra la libertad sexual	Infracciones contra la libertad sexual por 100.000 habitantes
2010	9957	21,3
2011	9892	21,2
2012	9008	19,4
2013	8923	19,2
2014	9467	20,4
2015	9986	21,5
2016	10844	23,3
2017	11692	25,0
2018	13782	29,1
2019	15319	32,3
2020	13174	27,7
2021	17016	35,4
2022	19013	39,1
2023	21825	44,5
2024	22846	46,6

Fuente: Portal Estadístico de Criminalidad

Es razonable pensar que el incremento de los delitos registrados contra la libertad sexual ha generado que la delincuencia que llega a juzgados y tribunales sea más grave que en el periodo anterior y que ello haya contribuido al incremento de las entradas en prisión que observamos en los dos últimos años¹⁶. El mismo factor podría haber influido en el aumento que reflejan las estadísticas del INE en la imposición de penas superiores a 2 años de prisión, que podrían estar influidas, tanto por la acumulación de delitos al que antes nos hemos referido, como por la mayor presencia de los delitos contra la libertad sexual en los tribunales¹⁷.

En conclusión, creemos que el incremento de la tasa de encarcelamiento que sufre España en los últimos años se debe principalmente a cuatro factores: el retorno a la senda prepandemia, la progresiva reducción del uso de la libertad condicional – que alarga la duración efectiva del encarcelamiento –, el aumento de la delincuencia – que ha generado posiblemente un mayor uso de la prisión preventiva – y el incremento de los delitos contra la libertad sexual, que ha llevado a que jueces y tribunales afronten una delincuencia más grave que en el periodo prepandemia, y ha ampliado el uso de la prisión preventiva y de las condenas de prisión.

¿Estamos ante un cambio de tendencia en lo que hace a la reducción de la tasa de encarcelamiento que se producía en España desde 2010? Nuestra previsión a medio plazo es que este periodo actual de expansionismo quizás se revertirá. Por un lado, los legisladores se darán cuenta del error que cometieron con la reforma de la libertad condicional y lo subsanarán, pues

¹⁶ Las estadísticas también reflejan un aumento importante no del homicidio consumado, pero sí de las tentativas de homicidio, que pasan de 1096 de media (años 2015-2019) a 1642 (años 2022-2024) y que también pueden haber afectado a las entradas en prisión (Portal Estadístico de Criminalidad).

¹⁷ Comparando el periodo prepandemia (2015-2019) y post pandemia (2022-2024) las penas de prisión de más de 2 y hasta 5 años aumentan un 8,5% y las penas superiores a 5 años un 12,5% (Instituto Nacional de Estadística).

ello es también una exigencia de la política criminal Europa¹⁸. Adicionalmente, aun cuando posiblemente la delincuencia se mantenga en los niveles actuales, si la delincuencia violenta no aumenta, prevalecerán razones de efectividad para que las penas alternativas a la prisión sean la respuesta normal a la delincuencia. Respecto de los delitos contra la libertad sexual, la situación es más compleja porque intuimos tendencias en sentidos contrarios. Por una parte, creemos que, al igual que ha pasado con el resto de delitos violentos, la intolerancia de la sociedad hacia esta forma de violencia llevará a que se avance cada vez más en la prevención de estas conductas, aunque es posible que pasen unos años antes de que se noten sus efectos. Pero, por otra parte, una mayor conciencia social respecto a la gravedad de estos delitos puede influir tanto en el aumento de denuncias como en el desarrollo de prácticas más efectivas de abordaje policial y judicial del problema, lo cual es razonable pensar que conducirá a un incremento de los delitos enjuiciados y eventualmente condenados. Añádase a ello que finalmente, tras las diversas reformas de los delitos sexuales llevadas a cabo los últimos años, existe acuerdo en que la regulación actual de estos delitos es la más punitiva de la historia y entonces es de prever que los delitos sexuales sigan aportando un flujo importante de presos.

José Cid Moliné y Daniel Varona Gómez

Referencias

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel, «Sobre la punitividad: Hacia una agenda de investigación sobre los cambios en el clima penal», *Boletín Criminológico*, 226, 2024, pp. 1 ss.

CAPDEVILA CAPDEVILA, Manel (coord.), *Tasa de reincidencia penitenciaria 2020*, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2023.

CERVELLÓ DONDERIS, Vicenta, *Libertad condicional y sistema penitenciario*, Tirant lo Blanch, 2019.

CID MOLINÉ, José, «El futuro de la prisión en España», *Revista Española de Investigación Criminológica*, 18, 2020, pp. 1 ss.

DÜNKEL, Frieder/PRUIN, Ineke/STORGAARD, Anette/WEBER, Jonas, «Comparable aims and different approaches: prisoner resettlement in Europe – concluding thoughts», en DÜNKEL, FRIEDER/PRUIN, INEKE/STORGAARD, ANETTE/WEBER, JONAS (eds.), *Prisoner Resettlement in Europe*, Routledge, 2019, pp. 481 ss.

KARIMI-HAGHIGHI, Marzieh/CASTILLO, Carlos/TOLAN, Songül/LUM, Kristian, «Effect of conditional release on violent and general recidivism: A causal inference study», *Journal of Experimental Criminology*, 21, 2023, pp. 407 ss.

¹⁸ DÜNKEL/PRUIN/STORGAARD/WEBER, «Comparable aims and different approaches: prisoner resettlement in Europe – concluding thoughts», en DÜNKEL/PRUIN/STORGAARD/WEBER (eds.), *Prisoner Resettlement in Europe*, Routledge, 2019, pp. 481 ss.