InDret
4.2026

Editorial

Frente a la superpoblación carcelaria, mayor uso del régimen abierto[*]

Hace unas semanas se publicó en *El País* la noticia de que "Cataluña planea hasta 700 plazas nuevas de cárcel en módulos ante el aumento de presos" (Cordero, 2026). El artículo advierte que la capacidad del sistema penitenciario catalán es de 10.014 personas y que en la actualidad hay 9.583 (un "aumento de 1.900 personas en los últimos cuatro años"), para lo cual se prevé la construcción de módulos prefabricados en centros penitenciarios en los cuales exista espacio para ello. También en el conjunto de la Administración General del Estado en 2024 se ha producido un incremento de 1.481 internos respecto de 2023 (SGIP, 2024).

¿Qué problemas conlleva el aumento de la población en prisión? El incremento de la población carcelaria en ocasiones es celebrado como un triunfo de la administración de justicia, como un indicador de mayor eficacia estatal o como una respuesta positiva a las -presuntas- demandas de la población. Sin embargo, los gobernantes son también plenamente conscientes de que ese aumento representa un potencial retorno a viejos problemas conocidos. Entre ellos, la necesidad de destinar cuantiosos recursos a la construcción y el mantenimiento de un centro penitenciario cerrado; el riesgo de la masificación de la prisión y, por lo tanto, de que las celdas diseñadas para una persona deban ser ocupadas por dos o tres internos; las enormes dificultades que afrontan los profesionales que trabajan en un centro sobrepoblado; y la posible intensificación de los conflictos y la violencia entre los presos.

¿Por qué aumenta ahora la población penitenciaria? Los motivos principales por los que se produce este nuevo aumento han sido estudiados (Cid y Varona, 2026) y pueden resumirse en lo siguiente: un menor uso de la libertad condicional (7.000 internos que podrían estar en la calle prefieren no pedirla dado el endurecimiento de las condiciones de esa libertad desde 2015); un crecimiento de condenas por delincuencia sexual; y un aumento de condenas por otros delitos. Este último factor es atribuible frecuentemente a una mayor presión

[*]Esta investigación se inscribe en el proyecto "La prisión en medio abierto en España y el principio de normalización: Análisis empírico de las condiciones de vida en régimen abierto (PrisMA)". Referencia: PID2023-151158NB-I00. Financiado por: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

policial sobre la pequeña delincuencia por las campañas (*Kanpai*) de los mossos d'esquadra, acompañada por los últimos cambios legislativos que permiten dictar pena de prisión por la multirreincidencia del delito de hurto.

¿Cuál puede ser una respuesta diferente al aumento de personas en prisión? Frente a la tradicional y reiterada alternativa de aumentar la capacidad de la prisión tradicional y/o construir nuevas cárceles, quisiera abogar por un mayor uso del régimen abierto, esto es, la posibilidad de que las personas condenadas a penas de prisión cumplan su condena en los Centros de Inserción Social, denominados en Cataluña Centres Oberts (y que la comunidad criminológica internacional conoce con diversos nombres como "prisión abierta" o "prisión de baja seguridad").

¿En qué consiste el régimen abierto? El régimen abierto en España conlleva que la persona realiza actividades afuera durante el día, y vuelve al recinto a dormir cada noche. Además del control en las entradas y salidas, recuentos, control estricto de las actividades y movimientos en el centro, y controles analíticos, el interno está supervisado por los trabajadores del centro abierto que procuran que esté conectado y acuda a la red de servicios sociales (por ejemplo, servicios sanitarios para enfermedad mental y drogadicciones; o laborales, para efectos de inserción laboral).

La "prisión abierta" tiene ventajas sobre la prisión tradicional. Es una pena restrictiva de libertad y en consecuencia se ejerce un control sobre la persona condenada, pero sin privarla totalmente de los lazos con el exterior ya sea su familia, su red de apoyo o sus vínculos laborales. Además, aunque la prisión abierta implica control de entradas y salidas, recuentos, controles analíticos, y personal de vigilancia, el gasto en seguridad es mucho menor (por ejemplo, no requiere la construcción de muros externos ni inversión en seguridad estática, típicos de una prisión cerrada). Por otro lado, aunque se trate de un lugar para el cumplimiento de penas de prisión, allí las condiciones de vida no involucran los males que se suelen asociar con la prisión (falta de actividad, tedio, presión y conflicto propios de la convivencia en grupo todo el día y cada día, y conatos de violencia asociados a la permanencia en un mismo espacio con un mismo grupo durante largas temporadas). Finalmente, está demostrado que el paso por una prisión abierta, precisamente porque conlleva una supervisión intensa, ayuda a reducir las tasas de reincidencia (CEJFE, 2023; Karimi *et al.*, 2025; Mastrobuoni y Terlizzese, 2022; Neumann *et al.*, 2026).

A pesar de esas ventajas probadas, y pese a que repitamos una y otra vez que en el régimen abierto las personas cumplen penas de prisión, esto es, que *la prisión abierta es "prisión"*, sé que es difícil convencer a quienes se mantienen presos de la imagen de un delincuente sumamente peligroso. Por eso conviene recordar que la mayor parte de la delincuencia que puebla nuestras prisiones es delincuencia repetitiva, pero de menor gravedad y que, de hecho, en España se impusieron 168.750 condenas de penas de prisión en el año 2024 y, de ellas, solo 2.377 fueron superiores a 5 años[6]. Estamos por consiguiente frente a una delincuencia para la cual la prisión tradicional y sus estrictas medidas de seguridad son claramente excesivas y redundantes. Son personas que delinquen mucho y que presentan "perfiles complejos" (como advierten los profesionales del tratamiento), pero son perfiles complejos en términos de necesidades sociales: drogadicción,

[6] https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=25715

salud mental, desestructura familiar, falta de vivienda y falta de documentación que les permita identificarse. La necesidad del castigo por el delito realizado es baja, pero la atención a las necesidades sociales que requiere su integración social es alta.

Frente a ello, las opciones habituales con estas personas son: enviarlas a la prisión tradicional y cuando han cumplido su condena dejarlas en la calle (a veces con alguna ayuda social que pueda haberse activado mientras cumplen condena, pero muchas otras veces en condiciones más precarias de las que tenían cuando entraron en prisión), o enviarlas a un centro abierto donde se pueda ir afrontando las necesidades sociales que tienen estas personas.

Las "prisiones abiertas", los Centros de Inserción Social (y los Centres Oberts), se deberían configurar como un centro desde el cual se ejerce un control y al mismo tiempo se coordinan todas las redes de servicios sociales existentes para que esta persona pueda recibir tratamiento y supervisión; son una prisión de menor seguridad y un "hub" de distribución de servicios sociales (Comfort, 2007).

¿Cómo se llega al régimen abierto? Primera posibilidad: acceso directo. Hay dos formas de potenciar el uso de las prisiones abiertas. La primera ha consistido en estimular su uso por parte de la administración penitenciaria mediante la aprobación del *Protocolo de Ingreso Directo en medio Abierto* (SGIP, I 6/2020, diciembre 2020) y del *Protocol per a l'ingrés i Classificació en Centres Penitenciaris Oberts* (*Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima*, novembre 2020), los cuales permiten que las personas condenadas a penas inferiores a cinco años de prisión vayan directamente a cumplir su condena a los centros abiertos. Se intenta que el ingreso en un Centro Abierto se vea como una alternativa equivalente para el cumplimiento de una pena de prisión.

Estos protocolos no han sido muy exitosos en el impulso de la prisión abierta, debido a que en muchas ocasiones son desconocidos por los propios condenados (y sus abogados) y también porque los protocolos fueron elaborados de forma muy cautelosa. Así, por ejemplo, además de que se trate de delincuencia poco grave (condena inferior a cinco años) se exige que la persona no tenga antecedentes penitenciarios[7]. De forma aún más sorprendente el protocolo de la Administración General del Estado requiere "primariedad delictiva". En la práctica este requisito impide el éxito de la iniciativa porque la persona que no tiene antecedentes penitenciarios, o es primaria, generalmente habrá obtenido la suspensión de la pena de prisión por el juez.

En 2024 hubo 28.846 entradas efectivas en prisión en España de las cuales solo un 8.2% tenía una condena superior a cinco años (Cid, comunicación personal, 2026). Es decir que el 91.8% de quienes ingresaron habrían sido candidatos potenciales para acceder a un Centro de Inserción Social (y Centres Oberts) si la exigencia de "falta de antecedentes" no existiera en el protocolo. Lo que se requiere por consiguiente es asumir que las personas condenadas a penas inferiores a

[7] De forma genérica los requisitos que ambos protocolos exigen son: a. La persona debe ingresar voluntariamente en prisión. b. La pena debe ser de un máximo de 5 años. c. El infractor no debe tener condenas previas de prisión. d. El infractor está obligado a satisfacer la responsabilidad civil derivada del delito. e. El último delito debe haberse cometido hace tres años. f. El infractor está obligado a tener un empleo o a realizar alguna otra actividad social significativa. g. El infractor debe contar con una red de apoyo social. h. Se requiere que el infractor no padezca adicciones a las drogas, o bien que estas ya estén siendo tratadas.

5 años de prisión (además de las mujeres condenadas y las personas que no han pagado responsabilidad personal subsidiaria, por ejemplo)[8] pueden cumplir su condena en los Centros de Inserción Social (y Centres Oberts). Se debe aceptar la idea que una pena de prisión puede cumplirse en distintos establecimientos (alejados de la imagen de prisión panóptica del siglo XIX). En Noruega, por ejemplo, el 65% de las condenas a prisión se cumplen directamente en una prisión abierta (Crewe *et al.*, 2023).

¿Cómo se llega al régimen abierto? Segunda posibilidad: progresión desde una prisión cerrada. La segunda forma de acceso es mediante progresión, es decir, que la persona condenada a prisión haya cumplido una parte de su condena en la prisión tradicional, en un centro ordinario y pueda progresar a un centro abierto. No obstante, también esta vía encuentra dificultades en la práctica.

Por un lado, el reglamento penitenciario (art.102.2.4) solo indica que la persona debe tener "capacidad de vivir en semilibertad". No obstante, la Instrucción dictada por la Administración Penitenciaria y su interpretación por las juntas de tratamiento se ha encargado de añadir una plétora de requisitos como, por ejemplo, tener o estar en disposición de tener trabajo, familia, vivienda, y red social[9]. Ciertamente, son condiciones que se pueden encontrar en la clase media, pero de las cuales carecen muchas de las personas que van a prisión y que, por lo tanto, no pueden progresar a régimen abierto[10]. En el caso de una pena de prisión de 6 meses, por ejemplo, por un delito leve y con un riesgo de reincidencia y/o de delincuencia grave menor, la pregunta es si la persona debe permanecer hasta el último día de cumplimiento de su condena en una prisión cerrada con medidas de seguridad intensas solo porque no hay un recurso residencial o sanitario al que pueda ser enviada. De esta forma se confunden las necesidades de la pena, con las necesidades de integración social, que lógicamente requieren mucho más tiempo.

La concepción de que la persona no puede progresar en el sistema penitenciario hasta que sus necesidades de reintegración social no estén resueltas es una herencia desafortunada de la ideología correccional del siglo XIX. El objetivo fundamental del sistema penal es establecer una pena proporcional al delito ocasionado, y para determinar la proporcionalidad en función de la gravedad del delito se debe tener en cuenta el tiempo de pena y -lo que a veces se olvida- el *tipo* de pena (no todos deben ir a una prisión cerrada). En este marco de tiempo se intenta resolver

[8] Se debe tener en cuenta que, de acuerdo con los datos de la SGIP (2024), aproximadamente 2000 personas entran mensualmente en prisión a cumplir una condena de menos de 30 días en prisión.

[9] Instrucción 9/2007 de Clasificación y destino de penados. Progresiones a tercer grado: Internos que presenten una *evolución favorable* en segundo grado de tratamiento, contrastada a través de datos tales como:

1. Haber obtenido una *valoración normal o superior en las evaluaciones*, dentro de las actividades programadas con carácter prioritario en el PIT.

2. Estar incluido en un programa de tratamiento al que se le pueda dar continuidad en medio comunitario.

3. Permisos disfrutados sin incidencias o internos que, sin haber disfrutado permisos, su evolución y las fechas de cumplimiento aconsejan un tercer grado.

4. Ausencia de sanciones disciplinarias

(…) En todo caso, la inexistencia de oferta laboral en el exterior no supondrá "per se" la asignación de un régimen restringido si el penado está incluido en otras actividades educativas, terapéuticas, etc.…

[10] Si bien la falta de integración social es probablemente el mayor obstáculo para progresar, la ley general penitenciaria también requiere que la persona condenada haya satisfecho la responsabilidad civil (art.72.5 LOGP).

determinadas carencias de la persona condenada, pero estas necesidades no permiten imponer una pena de mayor severidad o que la pena se alargue, cosa que sucede cuando la persona no progresa a un centro de menor severidad como probablemente amerita la gravedad del delito cometido. Finalmente se trata de evitar que alguien permanezca en prisión porque carece de un recurso residencial.

Además de la interpretación de la ley y de los requisitos previstos en la Instrucción 9/2007 hay que sumar las múltiples exigencias añadidas por la práctica de los profesionales de las juntas de tratamiento (Pedrosa, 2025). En un estudio sobre permisos (Larrauri, 2020) destaqué que una vez se cumplen los criterios objetivos previstos en la LOGP (art.47: la persona no tiene mala conducta, ha cumplido ¼ parte de la condena y está en régimen ordinario) la administración penitenciaria puede llegar a evaluar hasta 67 factores para la concesión de un permiso. De estos, los criterios más recurridos para negar un permiso de salida son la falta de participación o compleción de los programas de tratamiento, la falta de reconocimiento del delito y la falta de pago de la responsabilidad civil. Esto es lo que ocasiona que deba esperarse al cumplimiento de las ¾ partes de la condena para que un 51,5% de la población encarcelada goce de un permiso de salida.

La importancia de los permisos es doble: de un lado, porque si no se ha disfrutado de ellos es muy difícil progresar a régimen abierto (véase Instrucción 9/2007); y de otro lado, porque la evaluación que se realiza para conceder un permiso permite vislumbrar los criterios que los profesionales de las juntas de tratamiento consideran ineludibles antes de permitir que la persona condenada retome el contacto con el exterior.

En efecto, en ocasiones son los profesionales de las juntas de tratamiento de cada centro penitenciario quienes son reacios a dejarlo progresar, por ejemplo, porque no se han realizado aún todos los programas de tratamiento. No obstante, desde la perspectiva de los trabajadores de los centros abiertos, se insiste en que este trabajo puede realizarse en un medio abierto. En definitiva, hay una concepción de que alguien progresa "cuando ya lo ha realizado todo"; y otra que insiste en que se debe permitir la progresión cuando la persona ya no requiere las medidas de seguridad intensas que tiene la prisión tradicional, y que el restablecimiento de vínculos y controles debe llevarse a cabo precisamente desde la "práctica" diaria del medio abierto. El conocimiento por parte de los profesionales de los centros penitenciarios cerrados del trabajo que se realiza en los centros abiertos posiblemente sea una buena medida para aumentar la confianza en el régimen abierto. Como le oí decir a Louk Hulssman: "no sé porque lo llaman *sistema* penal, si todo el mundo trabaja por su lado y no de forma alineada".

Es cierto que también se escuchan quejas de los profesionales de los centros abiertos sobre la manera como se les derivan personas demasiado pronto, sin que "el riesgo esté bien atado". Probablemente estas se deben a la escasez de recursos sociales (vivienda, tratamiento de alcoholismo y salud mental, inserción laboral y tramitación de la documentación identificativa) en el mundo exterior que estén disponibles para las personas que ya están en la última parte de la condena. Y aquí resurge la pregunta de si la persona debe estar encerrada en condiciones de alta seguridad hasta alcanzar las condiciones de integración social de la clase media.

Por último, también es de destacar el obstáculo que representa la actividad de la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria. Una investigación realizada mostró que en el período 2019-2024 se opuso en un 32,84% de los casos a la clasificación en régimen abierto. Los motivos más alegados son: la falta de esfuerzo reparador suficiente; los déficits tratamentales o no rehabilitación; la falta de permisos o progresión prematura; la tipología o gravedad del delito; el riesgo de reincidencia y la no responsabilización o reconocimiento de los hechos (González, 2026).

Excepto el primer criterio, que tiene apoyo legal (aun cuando es interpretable), los demás se basan en la concepción errónea de que las personas que presentan estos déficits deben permanecer en una prisión cerrada, lo cual desconoce el trabajo y control que se ejerce en los Centros de Inserción Social. Se requiere hacer pedagogía, pues aún la Memoria de la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria de Barcelona (2024) asume que el tercer grado no es eficaz en reducir la tasa de reincidencia y considera que lo mostrado por las investigaciones criminológicas son solo el efecto de la autoselección. Esta es, paradójicamente, una posición derrotista: presume que la intervención que se realiza en el régimen abierto proporcionando recursos sociales y acompañando al interno no conllevan ninguna mejoría, pero supone que mantenerlos encerrados hasta el último día, y dejarlos directamente en la calle, es una buena estrategia, o una estrategia en todo caso preferible.

¿Hay espacio en los Centros Abiertos? El número de personas en los centros abiertos está aumentando también -como ya hemos señalado- porque no se solicita la libertad condicional (por lo menos no en el mismo porcentaje en que se solicitaba previo al endurecimiento de las condiciones que representó el cambio de 2015). No obstante, a pesar de la percepción de que los centros abiertos están saturados, aún hay margen para que el crecimiento de la población carcelaria se afronte mediante su mayor uso[11].

Es cierto que frente a la propuesta de conseguir un mayor uso de los centros abiertos se alega que han aumentado las regresiones, es decir, personas que desde los centros abiertos se ven regresadas a la prisión tradicional. Aunque falta más investigación para entender la magnitud real y los motivos de una tal regresión, hay que recordar que la pena de prisión cerrada, con o sin nuevos módulos en prisiones tradicionales, representa *solo aparentemente* una mejor "solución", y solo hasta que la persona salga de forma definitiva.

Elena Larrauri

[11] El porcentaje de reclusos clasificados en tercer grado o régimen abierto en España en agosto de 2026 es del 19,22% (sobre una población reclusa de 48.702 personas). La población reclusa total en agosto de 2026 es de 51.293 personas (si bien 2.591 aún no han sido clasificadas). Existen diferencias significativas entre las tres administraciones penitenciarias que coexisten en España (Güerri, 2025): en agosto de 2026, la Administración General tiene al 18,41 % de los reclusos en tercer grado o régimen abierto; la Administración Penitenciaria de Cataluña, al 21,64 %; y la del País Vasco, al 29,46 %. (https://www.institucionpenitenciaria.es/es/web/home/fondo-documental/estadistica-penitenciaria)

Referencias

Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (CEJFE, 2023). *Taxa de reincidència a Catalunya 2020*. Justidata, 71.

Cid Moliné, José y Varona Gómez, Daniel (2026). El reciente incremento del encarcelamiento en España: ¿un cambio de tendencia?. *InDret*, 1.2026, vii-xiii.

Comfort, Megan (2007). Punishment Beyond the Legal Offender. *Annual Review of Law and Social Science*, 3, 271-296. https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.3.081806.112829

Cordero, Dani (2026). "Cataluña planea hasta 700 plazas nuevas de cárcel en módulos ante el aumento de presos". *El País*. 14 de septiembre de 2026. https://elpais.com/espana/catalunya/2026-09-14/cataluna-planea-hasta-700-plazas-nuevas-de-carcel-en-modulos-ante-el-aumento-de-presos.html

Crewe, Ben; Ievins, Alice; Larmour, Simon; Laursen, Julie; Mjåland, Kristian; Schliehe, Anna (2023). Nordic Penal Exceptionalism: A Comparative, Empirical Analysis. *The British Journal of Criminology*, 63(2), 424-443. https://doi.org/10.1093/bjc/azac013

González Jiménez, Albert (2026). El Ministerio Fiscal, ¿Un Nuevo Obstáculo Para Acceder Al Tercer Grado?. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 35, 411-449. https://doi.org/10.5944/rdpc.ENERO.2026.47527

Güerri, Cristina (2025). Los modelos de medio abierto en las tres administraciones penitenciarias de España. *InDret*, 4.2025, 276-313. https://doi.org/10.31009/InDret.2025.i4.09

Karimi-Haghighi, Marzieh; Castillo, Carlos; Tolan, Songül; Lum, Kristian (2025). Effect of conditional release on violent and general recidivism: A causal inference study. *Journal of Experimental Criminology*, 21, 407-449. https://doi.org/10.1007/s11292-023-09596-4

Larrauri, Elena (2020). Reducing Discretion in the Administration of Prison Leave: In Search of Legitimacy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26(2), 141-156. https://doi.org/10.1007/s10610-019-09424-4

Mastrobuoni, Giovanni y Terlizzese, Daniele (2022). Leave the Door Open? Prison Conditions and Recidivism. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 200-233. https://doi.org/10.1257/app.20190038

Neumann, Merten; Schüttler, Helena; Klatt, Thimna (2026). A study on the impact of open doors: investigating the influence of short leave and open prison on recidivism rates. *Journal of Experimental Criminology*. https://doi.org/10.1007/s11292-026-09741-9

Pedrosa, Albert (2025). Las Juntas de Tratamiento en prisión: ¿Cómo toman sus decisiones?. *InDret*, 4.2025, 314-346. https://doi.org/10.31009/InDret.2025.i4.10

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP, 2024). *Informe General*. Madrid.