



¿Un modelo penitenciario propio y diferenciado? Características de la política de ejecución penal en Cataluña 40 años después del traspaso de las competencias

(A distinctive prison policy? The features of criminal enforcement in Catalonia, forty years after the devolution of powers)

ONATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 16, ISSUE 1 (2026), 288-312: DERECHO Y ECONOMÍA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS PARA UNA AGENDA TRANSNACIONAL

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.2451](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2451)

RECEIVED 23 AUGUST 2025, ACCEPTED 29 OCTOBER 2025, FIRST-ONLINE PUBLISHED 10 DECEMBER 2025, VERSION OF RECORD PUBLISHED 2 FEBRUARY 2026

CARLES FERREIRA*

GEMMA UBASART*

Resumen

El artículo analiza el desarrollo del modelo penitenciario catalán tras 40 años de gestión autonómica desde el traspaso de competencias en 1983. La investigación plantea dos preguntas: ¿existe un modelo penitenciario catalán propio? Y, si es así, ¿cómo se ha construido únicamente con competencias ejecutivas? Mediante una metodología histórico-institucional y análisis documental y de entrevistas, se identifican siete características del modelo: dinamismo en los centros, centralidad del tratamiento, seguridad dinámica, porosidad y abertalidad del sistema, acompañamiento en el tránsito a la comunidad y conocimiento experto. Se concluye que la Generalitat de Cataluña ha configurado una política penitenciaria singular, de orientación garantista y con centralidad en la reinserción. La construcción de un modelo propio ha sido posible por la confluencia de diversos factores: una combinación virtuosa de políticas basadas en valores y evidencias; el consenso político de las élites; y la implicación y presión del tejido social. El caso catalán muestra que es posible construir modelos relativamente diferenciados de política pública a pesar de no contar con competencias legislativas.

Palabras clave

Política penitenciaria; descentralización; garantismo; reinserción; Cataluña

* Carles Ferreira. Profesor substituto de ciencia política. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
Email: cferreirat@poli.uned.es

* Gemma Ubasart. Profesora titular de ciencia política. Universitat de Girona. Email: gemma.ubasart@udg.edu

Abstract

This article examines the development of the Catalan penitentiary model after 40 years of autonomous management following the transfer of powers in 1983. The research addresses two key questions: Does a distinct Catalan penitentiary model exist? And if so, how has it been constructed solely through executive powers? Using a historical-institutional methodology, complemented by document and interview analysis, the study identifies seven defining features of the model: institutional dynamism, centrality of treatment, dynamic security, permeability and openness, support during community reintegration, and reliance on expert knowledge. The findings suggest that the Generalitat has successfully shaped a unique, rights-based penitentiary policy focused on reintegration. This achievement is attributed to the virtuous combination of value-and evidence-based policies, the political consensus among elites, and the involvement and pressure of civil society. The Catalan case shows that differentiated models can emerge without legislative authority.

Key words

Prison policy; decentralization; garantism; reintegration; Catalonia

Table of contents

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 291 |
| 2. La construcción de un casi-estado: asunción de la política penitenciaria | 292 |
| 3. Bases institucionales del sistema penitenciario en el marco del Estado autonómico | 293 |
| 4. Nacimiento, desarrollo y consolidación de un modelo penitenciario | 295 |
| 4.1. La recepción de competencias (1984-1990)..... | 295 |
| 4.2. El desarrollo del modelo (1990-2003) | 296 |
| 4.3. La dignificación del sistema (2004-2015) | 297 |
| 4.4. La orientación estratégica (2015-2024) | 298 |
| 5. Características del modelo penitenciario catalán | 300 |
| 6. Factores que han hecho posible la construcción de una política propia y diferenciada | 304 |
| 7. A modo de conclusión | 307 |
| Referencias | 308 |
| Anexo | 312 |

1. Introducción

El día de los Santos Inocentes de 1983, el rey sancionaba desde Baquiera Beret el Real Decreto que oficializaba el traspaso de competencias ejecutivas en materia penitenciaria de la administración central del Estado a la administración catalana. La voluntad de construcción de un casi-Estado por parte de las autoridades de esta nacionalidad histórica después de la recuperación democrática empujaba a la asunción del máximo de competencias posibles, incluso aquellas complejas y consideradas de ‘Estado’ como pueden ser las policiales o las de ejecución penal (y lo máximo que fuera posible, que no lo fue mucho, en administración de justicia o control de fronteras).

Cuarenta años han pasado desde aquel momento, siendo Cataluña la única comunidad autónoma que desarrolla esta competencia, a la que se suma la Comunidad Autónoma Vasca en 2021. Muchos autores hablan de la existencia, con matices, de un modelo penitenciario propio en Cataluña (Nomen y Morata 2014, Martí 2019, Torres López 2024). En la esfera pública catalana —tanto por parte de actores políticos, académicos, como profesionales— se da por hecho la existencia de esta singularidad. A esto se le añade el hecho de que, junto con las naciones constituyentes del Reino Unido, Cataluña es el único territorio sin soberanía estatal cuyos datos penitenciarios se publican de forma separada a los del resto del Estado en las estadísticas del Consejo de Europa.

Ahora bien, resulta relevante desde un punto de vista académico preguntarse si realmente ‘el modelo’ existe. Eso es, si durante estas cuatro décadas de desarrollo de las responsabilidades penitenciarias se ha creado un modelo particular, reconocible y, en cierta manera, singular en el contexto del Estado. Por modelo entendemos una configuración relativamente estable y coherente de principios, estructuras institucionales, prácticas administrativas y orientaciones políticas que, en conjunto, producen resultados o dinámicas reconocibles y diferenciadas respecto a otros sistemas comparables. Así pues, como primera pregunta de investigación se perfila la siguiente: ¿Existe un modelo penitenciario catalán propio? De manera secundaria y, si la respuesta a la primera es afirmativa (como así apunta nuestro supuesto de partida), se deriva otra también de pertinente ¿Cómo, con sólo capacidades ejecutivas, ha sido posible la construcción de un modelo?

Estas dos cuestiones serán la columna vertebral del presente artículo y serán respondidas mediante un enfoque de estudio de caso y el empleo de una metodología histórico-institucional. El estudio de caso (Gerring 2007) resulta particularmente apropiado cuando el objetivo es comprender fenómenos complejos en su contexto real, documentar trayectorias temporales y extensas, e identificar patrones y mecanismos causales mediante un análisis detallado del caso en cuestión (Yin 2014). Por otro lado, la metodología histórico-institucional de carácter cualitativo utiliza los métodos propios del “process tracing” o rastreo de procesos, identificando y comprobando los mecanismos causales que conectan una variable independiente o explicativa con el resultado político o social de interés (Bennett y Checkel 2015). Se trata de herramientas a bastamente utilizadas en el análisis de políticas públicas, de manera destacada en aquellas aproximaciones de carácter constructivista (Knoepfel *et al.* 2012).

El trabajo que nos ocupa se realiza a partir del análisis documental, de datos y entrevistas, así como también de importante información obtenida a partir de la observación participante. Se emplean fuentes secundarias —libros y artículos, informes

institucionales y sociales, entrevistas a representantes públicos y altos funcionarios — y evidencias empíricas — datos estadísticos y estudios aplicados — para comprobar cómo cada mecanismo causal que se propone es una condición necesaria para explicar la singularidad del modelo penitenciario catalán.¹

El texto se estructura de la siguiente manera: en el segundo apartado se contextualiza histórica y socialmente el traspaso de las competencias del gobierno central al autonómico; el tercer apartado presenta el marco normativo e institucional que regula el sistema penitenciario en Cataluña y en el conjunto de España. A continuación, en el apartado cuarto se traza la evolución histórica del modelo penitenciario durante los últimos 40 años, mientras que en el apartado quinto se describe en detalle las características y singularidades de dicho modelo, y en el sexto se explora los factores que han posibilitado el desarrollo de este. Finalmente, el artículo concluye aportando algunas ideas a modo de conclusión.

2. La construcción de un casi-estado: asunción de la política penitenciaria

En 1975 muere el dictador Francisco Franco en la cama. El régimen se encuentra debilitado pero el futuro del país aún no está definido. Una amplia oposición democratizadora acaba decantando la balanza: las fuertes movilizaciones obreras, estudiantiles y ciudadanas desbordan en la calle los planes de continuidad de una parte importante de las élites franquistas (Domènech 2022). El cambio institucional se realiza a través de la Ley de Reforma Política aprobada en las Cortes franquistas que habilitó la celebración en 1977 de las primeras elecciones competitivas desde 1936. Muchos de los protagonistas de las primeras Cortes habían conocido la represión franquista en sus carnes y la cuestión penitenciaria era un tema de ocupación y preocupación para la clase política. Además, en aquel contexto se produce una importante movilización anticarcelaria con protagonismo de la Coordinadora de Presos en Lucha (COPEL) y que contribuye a la sensibilización de la sociedad en relación con estas cuestiones.

En 1978 se aprueba la Constitución en la que el artículo 25.2 afirma que el cumplimiento de las penas y medidas privativas de libertad debía orientarse hacia la reinserción y reeducación social. En 1979 se promulga la primera ley en democracia: La Ley Orgánica General Penitenciaria, una garantista y avanzada norma bajo el liderazgo del académico y entonces director general de instituciones penitenciarias Carlos García Valdés.² La Constitución y la Ley penitenciaria imponen un cambio de paradigma en el campo penitenciario, transformación nada fácil de operar teniendo en cuenta la limitación de

¹ El autor y la autora, profesores universitarios especializados en el análisis de las políticas públicas, el gobierno multinivel y la sociología jurídica, vivimos la celebración de los 40 años de la transferencia de competencias desde la institución. Entendemos que la neutralidad en ciencias sociales no existe, pero sí la objetividad y rigurosidad científica. Así pues, y desde este lugar, consideramos como valor añadido haber podido incorporar conocimientos y reflexiones que provienen de una suerte de estrategia de observación participante realizada en un primer momento desde organizaciones de derechos humanos y, en un segundo, desde el desarrollo de responsabilidades institucionales.

² Dicho esto, debe considerarse el desacoplamiento del marco legislativo penal y penitenciario ya desde aquel momento y hasta el día de hoy: la dureza del código penal, y su carácter inflacionario con la multitud de reformas operadas a lo largo de estas cuatro décadas, contrasta con la orientación humanista de la norma penitenciaria. La dureza punitiva en el Estado encuentra su origen en la esfera penal, que impacta de pleno en la realidad carcelaria. O dicho de otra manera, la importante robustez carcelaria es debida a la política criminal, no a la penitenciaria.

recursos y personal; la precariedad y hacinamiento de las instalaciones; y una cultura corporativa consolidada en un contexto dictatorial. Por contra, y como elementos a favor, nos situamos en un contexto general de ilusión con el cambio de régimen y con unos dirigentes y una parte de trabajadores públicos comprometidos y motivados.

Es en este contexto en que Cataluña, en un momento de transferencia intensa de competencias, decide asumir la competencia ejecutiva en materia penitenciaria reconocida en el Estatuto de Autonomía (1979).³ El Real Decreto 3482/1983 transfiere las funciones y los servicios de la Administración penitenciaria del Estado, con los medios personales, materiales y presupuestarios correspondientes. Según Lo Cascio (2008) entre 1980 y 1982 Cataluña y País Vasco asumen de manera acelerada competencias en muchos ámbitos sectoriales. En este contexto previo a la fallida Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —y posterior Ley 12/1983, de Proceso Autonómico— se estaba construyendo, de facto, un proto-estado plurinacional. Debe decirse que el primer traspaso vinculado a la ejecución penal es el de la competencia de protección de menores en 1981, en la que se incluye el ámbito de justicia juvenil.

Este traspaso se produce durante el primer gobierno de Jordi Pujol, líder de Convergència i Unió (CiU), en un momento en que se consolidan las bases del autogobierno. En su voluntad de construcción de un casi-estado se asumen también competencias complejas. El que después fuera director general, Ignasi García Clavel, suele decir que la política penitenciaria “no te da votos, pero te puede quitar muchos”. La radicación de las competencias siempre se sitúa en la consejería de justicia (nunca en interior). Durante los años de gobierno de CiU (hasta 2003) esta recae en manos del socio pequeño de la coalición, el democristiano Unió Democràtica de Catalunya (UDC).

3. Bases institucionales del sistema penitenciario en el marco del Estado autonómico

La Constitución española regula en su Título VIII la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este reparto se articula principalmente a través de los artículos 148 y 149, que enumeran, respectivamente, las competencias que las comunidades pueden asumir y aquellas que se reservan en exclusiva al Estado. Este último conserva atribuciones en materias como la defensa, la justicia o las relaciones exteriores, mientras que las Comunidades Autónomas disponen de amplios poderes en ámbitos sociales como la sanidad o la educación. No obstante, la propia Constitución permite al Estado establecer la “legislación básica” en muchas de estas materias, lo que limita la capacidad de las comunidades para diseñar y aplicar políticas públicas propias. Además, en la práctica, el Estado ha ejercido sus competencias de manera expansiva, invadiendo con frecuencia el ámbito competencial autonómico, con el aval del Tribunal Constitucional (Requejo *et al.* 2020, 44-45).

En el ámbito de la política criminal, la hegemonía del Estado aparece tanto *de facto* como *de iure*: toda la legislación aplicable —penal, procesal penal y de ejecución penal— corresponde en exclusiva al Estado central (artículo 149.1.6 CE). De igual modo, el poder judicial es una atribución exclusiva del Estado, lo que imposibilita que las Comunidades

³ El artículo 149.6 de la Constitución reserva para el Estado la competencia exclusiva sobre legislación penitenciaria.

Autónomas intervengan en los procesos de selección, nombramiento u organización judicial, así como que promulguen normas que condicione el ejercicio de la función jurisdiccional (Tamarit 2016). La única competencia que posee Cataluña en este ámbito deriva de su Estatuto de Autonomía (artículo 168), que reconoce “la competencia ejecutiva en la legislación del Estado en materia penitenciaria”.

Las herramientas de las que dispone el gobierno catalán para construir una política pública propia en materia penitenciaria son fundamentalmente tres. En primer lugar, la capacidad normativa para adaptar y desarrollar reglamentariamente la legislación estatal dentro del marco competencial. La Generalitat de Cataluña puede aprobar este tipo de normas siempre que se circunscriban a regular cuestiones organizativas y de carácter económico-administrativo. En este sentido, no fue hasta el año 2006 cuando la Generalitat de Cataluña ejerció plenamente su potestad de regular la “organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal en Cataluña”, mediante la aprobación del Reglamento penitenciario catalán a través del Decreto 329/2006, de 5 de septiembre.

En segundo lugar, la potestad ejecutiva para organizar los recursos humanos, materiales y económicos destinados a la administración penitenciaria. La naturaleza de estas competencias está estrechamente vinculada a la gestión, entendida como la asignación de los recursos humanos y materiales necesarios para su ejercicio. Las decisiones relativas al presupuesto o al personal destinado a determinados programas —en detrimento de otros— tienen una dimensión marcadamente política, en tanto suponen la fijación de prioridades y, por tanto, contribuyen a consolidar una determinada línea de acción pública. Se trata de la capacidad de diseñar y elaborar política pública, eso es, de dibujar un horizonte y transitarlo de manera planificada en la materialidad.

Y, en tercer lugar, la facultad de emitir instrucciones y circulares internas que permiten modular la aplicación práctica de las normas, ofreciendo un margen de maniobra para orientar la política penitenciaria según las prioridades y criterios del equipo directivo. Tamarit (2016) contabiliza hasta 25 instrucciones y 20 circulares emitidas entre 2003 y 2015, lo que supone una media de más de cuatro disposiciones por año.⁴ Desde el punto de vista formal, estos textos constituyen órdenes emitidas por la dirección de los servicios penitenciarios de Cataluña y están dirigidas a los órganos y funcionarios de la administración penitenciaria, con carácter vinculante. Se les reconoce, por tanto, naturaleza normativa, si bien se trata de normas internas con un alto grado de flexibilidad en cuanto a las materias que abordan. Estas competencias, combinadas, configuran un espacio de actuación donde la Generalitat puede definir una línea de

⁴ En la última década, con un sistema ya más consolidado, se redactan menos instrucciones y circulares internas dando mayor centralidad al diseño e implementación de política pública. Se listan a continuación las instrucciones y circulares actualmente vigentes aprobadas en la última etapa: Instrucció 02/2015, reguladora de les comunicacions íntimes de les persones internes en centres penitenciaris de Catalunya; Circular 1/2017, sobre la gestió, execució i seguiment de la llibertat condicional; Circular 2/2017, del règim tancat en els centres penitenciaris de Catalunya; Circular 2/2019, sobre estrangeria als centres penitenciaris de Catalunya; Circular 1/2021, d'actualització de l'adaptació als centres i equipaments d'execució penal del protocol de videovigilància; Circular 3/2021, per la qual es revisa i actualitza el Protocol de coordinació interna entre centres penitenciaris i oficines d'atenció a la víctima del delict; Circular 4/2021, de gestió del personal extern (entitats col·laboradores i de voluntariat) als centres penitenciaris de Catalunya; Circular 1/2022, per la qual s'aprova el protocol d'aplicació dels mitjans coercitius d'aïllament provisional i de contenció mecànica en els centres penitenciaris de Catalunya.

trabajo específica, condicionada, no obstante, por el respeto al marco jurídico estatal y la supervisión de los órganos constitucionales.

4. Nacimiento, desarrollo y consolidación de un modelo penitenciario

A partir del traspaso de competencias se abre un periodo que hemos dividido en cuatro etapas. Estas coinciden con el trabajo de Montero (2024) aunque con una ligera adaptación.⁵ A diferencia de otras políticas públicas, el rol de director/a general ha sido el predominante en las primeras etapas, ocupándose el/la consejero/a de manera más acentuada del ámbito de la administración de justicia. Así pues, el protagonismo del democristiano Xavier Hernández (1983-90) o de García Clavel (1990-99) —también católico pero miembro de Convergencia Democrática de Catalunya— es destacado y deja huella. Esto cambia con la llegada de los gobiernos catalanistas y de izquierdas en 2003. A partir de aquí, los consejeros (Josep Maria Vallès el primero), sobre todo los progresistas, asumen directamente también parte de la dirección de la política pública (ver cuadro con responsables políticos en anexo).

4.1. La recepción de competencias (1984-1990)

Una vez recepcionadas las competencias el reto era doble. En primer lugar, se trataba de gestionar de la mejor manera posible un sistema enormemente precario con centros viejos y hacinados, poco personal, y un clima tensionado. Pero a la vez se debía esbozar un horizonte y diseñar política pública para transformar el punto de partida: dibujar un modelo propio sobre el paradigma nuclear de la reinserción. En aquel momento se contaba con siete centros penitenciarios: Lleida I, Lleida II, Model de Barcelona, la Trinitat, Girona, Figueres y Tarragona (nuevo solo el segundo). Y 632 profesionales (solo 35 de ellos de rehabilitación). A 1 de enero de 1984 había 1614 internos en las cárceles catalanas.

Diversos eran los desafíos en el ámbito de los recursos humanos: poco personal (testimonial el dedicado a la rehabilitación), con condiciones laborales y de formación mejorables, además de una permanente y rápida rotación de funcionarios destinados en Cataluña. Bajo el auspicio de la Ley 9/1986, de cuerpos de funcionarios, se crean los cuerpos de diplomados (grupo de servicios penitenciarios) y el de técnicos especialistas (grupo de servicios penitenciarios). El Departamento de Justicia fue el primero en convocar un proceso selectivo de personal en la Generalitat de Cataluña. Un elemento destacado que empieza a trabajarse en aquel momento es la apertura del sistema a profesionales no penitenciarios.

Para avanzar en el ideal rehabilitador de la pena se innova en clasificación y tratamiento. En su desarrollo toman gran protagonismo profesionales de la psicología: su preeminencia será también una característica del sistema. En mayo de 1984 se impulsa por primera vez en Cataluña, en el CP de Joves, un sistema de clasificación de fases progresivas que buscaba estimular la motivación de los internos. A partir de este momento también se desarrollan diversos programas de competencia psicosocial que buscan, a partir del conocimiento científico, influir en la conducta delictiva (Redondo *et al.* 1990).

⁵ Este apartado toma una parte importante de información del trabajo de Montero (2024).

Todo esto se produce en un contexto donde el conocimiento académico y comparado adquieren una gran importancia. Así pues, conviene poner de relieve el papel que juega el Centro de Estudios Jurídicos y de Formación Especializada (CEJFE), organismo autónomo que ha funcionado a modo de think tank del propio Departamento conectando la administración pública con universidades y el ámbito internacional. También destaca la importante apuesta por la proyección internacional. Desde el mismo año de la transferencia de competencias el Departamento se integra en la Confederation of European Probation (CEP).

4.2. El desarrollo del modelo (1990-2003)

Una vez apuntaladas las bases del sistema, se abre una etapa de desarrollo del modelo. García Clavel, un católico humanista convencido de la reinserción, asume la dirección general durante la siguiente década. Educador de formación, voluntario en prisiones, se le percibe —a diferencia de Xavier Hernández— como un externo al sistema. Quizá esta peculiaridad es la que le permite, a él y a su mano derecha, el subdirector Amand Calderó, orientar el trabajo hacia un modelo fundamentado en los derechos humanos con la finalidad de trabajar el retorno del interno a la sociedad.

Las tensiones en los centros penitenciarios no dejan de estar presentes durante esta etapa. Sin ir más lejos, al poco de asumir las responsabilidades, García Clavel tiene que hacer frente a tres motines: a finales de junio en el CP de Barcelona Modelo, en julio en CP de mujeres Wad-ras y a los pocos días en el recién inaugurado CP Quatre Camins. Esta conflictividad puede relacionarse con las condiciones de vida de los presos y el hacinamiento que se vivía en los centros, así como también con la frustración que genera el endurecimiento progresivo de las sanciones penales vía modificación del código penal (la más ambiciosa será con la redacción del nuevo código de 1995).

Ya desde el inicio de su gestión García Clavel se muestra beligerante con los malos tratos. A los directivos penitenciarios les exige diálogo para superar las crisis. Y es impasible frente a actuaciones no acordes con el respeto a los derechos fundamentales.⁶ Esta cuestión le generará tensiones con unos sindicatos extremadamente corporativos. De hecho, esta es una constante en estos 40 años de desarrollo de las competencias: las direcciones más garantistas —políticas y técnicas— son desafiadas por una parte del funcionariado.

En el periodo se produce un avance en la integración de la prestación del derecho de la salud y la educación en el sistema general. En septiembre de 1990 se empieza a trabajar en un plan piloto interdepartamental entre los departamentos de Sanidad y Justicia, que se materializa en el conocido “Programa Sanitario” (Ballester 2024). Son los años de la droga y el SIDA: se impulsan innovadores programas en este sentido.⁷ También hay avances en la mejora de la salud mental o en la atención a la mujer. Durante este periodo se inaugura el Pabellón Hospitalario de Terrassa (1992) y la Unidad Hospitalaria

⁶ “La seguridad empieza tratando bien a la gente”. Cita extraída de la entrevista realizada por Vasilescu y recogida en Montero (2024).

⁷ Algunas intervenciones son la creación del Departamento de Atención Especializada (DAE) en el CP Quatre Camins como comunidad terapéutica o el impulso de distintos programas: mantenimiento con metadona, intercambio de jeringas, acompañamiento y administración de terapia antiretrovirales a afectados por el VIH, atención a enfermos terminales, etc.

Psiquiátrica Penitenciaria (UHPP) (2003). En educación también se camina hacia la misma dirección, aunque por el momento los maestros aún se pagan con presupuesto del Departamento de Justicia.

Se multiplican y pluralizan los programas de tratamiento.⁸ Se distribuyen las personas internas por módulos de intervención especializada. “Se evoluciona de un modelo basado exclusivamente en la conducta penitenciaria hacia otro dónde, además del buen comportamiento institucional, se valoren los cambios producidos en los factores etiológicos del delito” (Montero 2024, 27). Se avanza en priorizar el tratamiento a la clasificación (debilidad apuntada por Adelantado, 1992). Además, se amplían las actividades deportivas, culturales y de ocio en los centros, fomentando el voluntariado en el medio. La circular 1/2001, de gestión del voluntariado en los centros penitenciarios, ordena la colaboración y actuación de los diversos grupos. En ese año había 882 voluntarios en el sistema.

En relación con la apuesta por el medio abierto, el Reglamento Penitenciario aprobado por Real Decreto 190/1996 determina nuevos establecimientos de régimen abierto: las Unidades Dependientes. En esta etapa empieza su creación de la mano del tercer sector.

4.3. La dignificación del sistema (2004-2015)

Después de 23 años de gobierno ininterrumpido del centro-derecha de Jordi Pujol, accede a la presidencia de la Generalitat el que fuera alcalde de Barcelona durante las Olimpiadas, el socialista Pasqual Maragall. No se trata solo de un cambio gubernamental: se abre una nueva etapa “refundacional” para preparar el país a los nuevos retos del s. XXI. Con una coalición de partidos de izquierdas y una participación importante de profesionales expertos y miembros de la sociedad civil, se hace un salto cualitativo en muchas políticas públicas (Miralles de Imperial *et al.* 2021).

A la Conselleria de Justicia accede el prestigioso catedrático de ciencia política, Josep Maria Vallès, asumiendo el peso público de la dirección de la competencia de ejecución penal (Vallès 2008). Se rodea de profesionales y expertos que le ayudan a planificar la etapa tomando como idea central la reivindicación de la función social de la política penitenciaria.⁹ También institucionaliza diversos espacios de participación y deliberación.¹⁰ Por primera vez se aprueba un reglamento propio. Bajo la dirección de la consellera Montserrat Tura se impulsa la elaboración del *Código Ético para los profesionales de la ejecución penal en Cataluña*.

En esta etapa se producen importantes avances en el ámbito de equipamientos y personal. A pesar de la planificación operada por la consejería, el gobierno en pleno solamente se convenció a dar el visto bueno a la ambiciosa inversión después de un motín ocurrido en el CP Quatre Camins en abril de 2004.¹¹ Con la Dirección General de

⁸ Programas de intervención en delitos sexuales (SAC), delitos violentos (DEVI), delitos de violencia doméstica (según denominación del momento)

⁹ Destacan el Plan director de política penitenciaria y el Plan de equipamientos penitenciarios.

¹⁰ Mesa de Participación Social -aún vigente-, Mesa cívica Penitenciaria y Comisión Interinstitucional para la Reinserción Social.

¹¹ Una queja histórica de responsables políticos y técnicos del ámbito de la ejecución penal es que no se movilizan recursos hasta que no se producen crisis, con las correspondientes dinámicas perversas que lógicas del tipo generan.

Participación Ciudadana se realiza un intenso trabajo de diálogo con el territorio para facilitar la adquisición de terrenos para tal finalidad. A lo largo de la etapa, con Albert Batlle como secretario sectorial, se construyen los centros penitenciarios de Brians 2 (inaugurado en 2007), Lledoners (2008), Joves (2008), Puig de les Basses (2014) y Mas d'Enric (2015).¹² Estos se sumaban a Quatre Camins (1989) y Brians 1 (1991) que fueron los dos únicos centros abiertos en las anteriores dos décadas. En relación con el ámbito de personal, aumentan las plantillas de manera considerable y mejoran las condiciones laborales y la formación.

Es en estos años que culmina la integración legal del personal de educación y sanitario al sistema público. Además, se crea el Programa Marco de Organización Curricular a partir del cual se organizan los programas de tratamiento en cinco ámbitos de intervención, y se crea el Programa Individual de Tratamiento (PIT) que estructura la intervención en cada interno. Se introduce la herramienta actuarial de valoración de riesgos llamada RisCanvi (Andrés-Pueyo *et al.* 2018), que junto a otras experiencias similares como el VIOGEN o VERIPOL no está exenta de debate y críticas (Martínez Garay 2024).

Los impactos de la crisis económica y sobre todo de las políticas de austeridad se dejan sentir en el ámbito penitenciario de manera importante en el período 2010-15. Se ralentiza y frena el Plan de Equipamientos y hay afectaciones importantes en términos de personal (con reducción de salarios y no reposición de plantillas) y de condiciones de vida de las personas internas.

4.4. La orientación estratégica (2015-2024)

En 2015 se abre una nueva etapa con un gobierno de coalición, esta vez marcado por el eje nacional-territorial. Estamos en los inicios del “procés independentista”. La consejería de justicia recae en manos de Carles Mundó, jurista y joven dirigente de Esquerra Republicana de Catalunya, el ala izquierda del gobierno. El consejero recupera a Amand Calderó, quien había sido subdirector en la época García Clavel, como director general de servicios penitenciarios. Restará todo el periodo al comando de las cárceles, con la excepción de un breve paréntesis en que el Departamento pasa a manos de la convergente Lourdes Ciuró. A Calderó le agrada decir que ha sido tres veces reincidente: en 1990 con García Clavel, en 2015 con Mundó y Capella, en 2022 con Ubasart.

Este es un periodo caracterizado por la orientación estratégica: se trabaja en la planificación y la puesta de nuevos cimientos para profundizar en un modelo asumiendo los retos y oportunidades que ofrece el s. XXI. Pero también es un periodo convulso. En primer lugar, a consecuencia de la judicialización del desafío independentista, diversos dirigentes políticos y sociales —incluido el consejero Mundó— acaban en cárceles o en el exilio a partir de octubre de 2017. En segundo lugar, a partir de marzo de 2020 impacta la crisis de la covid, siendo las instituciones penitenciarias uno de los espacios de más compleja gestión.

¹² La crisis económica (2008) y las políticas de austeridad aplicadas a partir de 2010 ralentizaron la construcción y apertura de los dos últimos centros. Quedaron sin hacer el centro que había de renovar la instalación de Lleida (CP Els Plans, Tàrrega), el de mujeres (CP Sant Llorenç d'Hortons) y el de preventivos en Barcelona. También los centros abiertos de Barcelona y Girona.

El *Plan Estratégico de Ejecución Penal de Adultos* deviene en 2017 una hoja de ruta. Este es fruto de un intenso trabajo colaborativo en que se implican más de dos centenares de profesionales, entidades y otros departamentos. Otro ejercicio de planificación se llevará a cabo en 2022 con el *Plan de Actuaciones*. Con el retorno de Calderó, y después de detectarse un deterioro acelerado en distintos indicadores, se opta por la elaboración de una serie de medidas de choque activando varios programas con recursos propios¹³ y en colaboración con otros departamentos.¹⁴

Durante este periodo se produce también una reordenación y mejora en el mapa de los equipamientos. En junio de 2017 se cierra la histórica prisión Modelo de Barcelona, que atesoraba 113 años de funcionamiento. En 2023 se inaugura el Centro Abierto de Tarragona, y ese mismo año empiezan las obras del Centro Abierto de Barcelona (que está previsto que se inaugure en 2026). Durante el periodo se redacta el plan funcional de la nueva cárcel de mujeres que estará ubicada en Barcelona, incorporando la perspectiva de género. En estos años también se produce una musculación en lo referente a personal. Además de la incorporación de profesionales vía programas temporales, después de una auditoría de función pública el gobierno autoriza la contratación de 407 nuevos profesionales. La aprobación de esta ampliación de plantilla, que se produce en enero de 2024, debería permitir el despliegue de procesos planificados de convocatorias públicas, mejorando así la selección y formación de profesionales (procesos extremadamente precarios desde la Gran Recesión). También se firma el segundo gran acuerdo de mejora del sistema y de las condiciones laborales (el primero fue en 2006).

Se avanza en dos ámbitos que profundizan el modelo penitenciario catalán. En primer lugar, la apuesta por el medio abierto. De ocho unidades dependientes se pasa a 17 (Font 2024). También en este periodo se implementa el Protocolo de clasificación inicial en medio abierto (CIMO) limitando el impacto que puede tener el encarcelamiento en algunos perfiles que debutan en el sistema¹⁵ El salto cualitativo se produce con la redacción de la *Estrategia Nacional de Abertalitat Penitenciaria (2024-25)* que pretende coordinar acciones y actores para avanzar en las medidas penales alternativas, el tercer grado y los permisos, así como también en disminuir la prisión provisional. En segundo lugar, se fomenta la participación social, tanto por parte de los internos como de la sociedad civil. Se reimpulsa la Mesa de Participación Social (creada en 2009), se consolida el Modelo de Participación y Convivencia, y se regula la gestión del personal externo que accede a los centros (Circular 4/2021).

El hilo rojo que conecta García Clavel y Calderó también abarca la vigilancia del respeto de los derechos humanos. El equipo trabaja en su cotidianidad para erradicar prácticas que puedan comprometer a estos. Además, se toman varias decisiones. Se aprueba, durante el mandato Mundó, la Circular 2/2017 de régimen cerrado de los CP. Con ella se busca repensar la cotidianidad de la persona interna que se encuentra en esta

¹³ Sobresalen dos intervenciones: el programa de prevención de las conductas suicidas y violentas, y la puesta en marcha de las primeras Unidades de Intervención Compensatoria (UIC) para personas con vulnerabilidades acumuladas.

¹⁴ De las diversas colaboraciones entre departamentos destacan las actuaciones en la salud mental: el plan de mejora de la atención psiquiátrica, el programa de seguimiento individual (PSI), el de prevención de suicidios etc.

¹⁵ Una propuesta ambiciosa puede leerse en Larrauri y Martí (2020).

situación: más actividad, tratamiento e interacción. En el mandato Capella, y después de un amplio trabajo en sede parlamentaria, se elabora la Circular 2/2021, que busca ordenar y limitar el uso de las contenciones mecánicas —en 2021 se registran 514 contenciones regimentales, reduciéndose en 2022 a 339—. La potencialidad de esta iniciativa, sin embargo, es revertida con la Circular 1/2022, criticada por algunos organismos y entidades de la sociedad civil (Síndic de Greuges 2022, Rivera *et al.* 2023). A partir de aquí hay un giro en la tendencia. Probablemente no se trate tanto del cambio de circular en sí —de su contenido—, sino del mensaje que con este gesto se lanza desde el poder político. Durante el mandato Ubasart, y con Calderó otra vez en la dirección, se opta por priorizar el diseño de política pública para hacer frente al aumento del uso de las contenciones mecánicas: implementar un paquete de medidas y programas de impacto, y activar un trabajo conjunto con el Departamento de Salud, también con buenos resultados.¹⁶

5. Características del modelo penitenciario catalán

Después de este repaso por los 40 años de desarrollo de las políticas de ejecución penal en Cataluña, en este apartado vamos a sintetizar las principales características que pueden resaltarse del modelo que se construye, poniéndolo en relación con aquel que se desarrolla por la Administración del Estado. Ciertamente, el marco normativo tanto penal como penitenciario es único en todo el Estado y, por lo tanto, habrá una parte de similitudes importantes en los distintos sistemas: el vasco, el catalán y el español. Ahora bien, se señalan diversos hechos diferenciales, quizás no tanto por la peculiaridad de ellos, pero si por su robustez. Como así sucede con los marcos normativos de los países democráticos, la privación de libertad está justificada como última ratio, y esta se orienta a la rehabilitación y a la reinserción. De manera general, se han clasificado los sistemas penitenciarios de los países de la Europa Occidental (Ruggerio *et al.* 1995) de forma no muy distinta al clásico triplete sobre regímenes de bienestar (Esping Andersen 1991). Así pues, en los sistemas nórdicos se acentuaría más la centralidad de la rehabilitación y la reinserción, así como también la reducción al mínimo del internamiento frente a otro tipo de medidas, mientras en el mundo anglosajón el peso del castigo y la disuasión sería relevante. Los sistemas continentales se encontrarían en una situación intermedia.

En la comparación que aquí realizamos entre el modelo central-estatal y el catalán partimos de la base de que ambos forman parte de la misma categoría de sistemas, y que las características que los diferencian son en su mayor medida de grado. Podemos entender la singularización del modelo catalán más como un continuo que como una

¹⁶ Con estas intervenciones estructurales se busca transitar cambios profundos en la institucionalidad que eviten el efecto revote de una “guerra de circulares”: se sabe que el camino será más lento, pero debería ser más irreversible. Estas actuaciones permiten primero frenar la tendencia al alza del indicador para posteriormente revertirla. Si se compara el período de enero-setiembre de 2023 y 2024 (cuando finaliza el mandato) se identifica una reducción del 40% de las contenciones mecánicas regimentales. El indicador anual detecta también la tendencia: se practican 923 contenciones en 2023 y 659 en 2024 (mejora que continua en 2025, con otros responsables políticos, pero aún sin datos del año completo). Debe considerarse además que se produce un aumento de la población penitenciaria de más del 10% en solo dos años. La ratio de aplicación de contenciones mecánicas sobre la población penitenciaria se reduce: en 2023 se aplican sobre un 4,87% del total de personas internas, en 2024 un 2,94%. Dicho esto, avanzar en la reducción y transformación del régimen cerrado, y seguir caminando hacia un escenario de contenciones mecánicas cero, continúa siendo un reto del sistema (Committee for the Prevention of Torture -CPT- 2025).

rígida dicotomización. Entre las características se apuntan: la intensidad de la actividad y tratamiento en los centros; la porosidad y la *abertalidad* del sistema; y el cuidado del tránsito a la comunidad en colaboración con el tejido social y el tercer sector. Destaca también, quizás en este caso como característica particular, la importancia del conocimiento académico y de la política comparada. En el presente trabajo defendemos que las diferenciaciones de grado en un estado compuesto, como así ha hecho la literatura con las políticas pública del estado del bienestar (Gallego *et al.* 2003), permiten hablar de un modelo propio y diferenciado.

En primer lugar, los centros penitenciarios catalanes presentan un alto dinamismo e intensidad vital: educación, formación, trabajo, actividades de ocio y culturales, e intervenciones religiosas. Las personas internas tienen su plan personalizado en el que, diseñado junto con el personal de rehabilitación, organiza su cotidianidad. Una parte importante de estas personas está activa mañana y tarde durante las jornadas laborales. Además, se trata de actividad dirigida por profesionales: la escuela recae en manos de maestros y profesores del Departamento de Educación —organizadas en la red de escuelas de adultos—, el trabajo penitenciario y la formación ocupacional está gestionado por la empresa pública Centro de Iniciativas para la reinserción (CIRE), las actividades deportivas y culturales están dinamizadas por monitores profesionales contratados por el Departamento de Justicia, y las acciones religiosas se organizan por las distintas confesiones (Martínez-Ariño *et al.* 2015). Junto a esto, y como suma —no como alternativa sino como suma, y esto es importante—, diversas entidades organizan, de modo voluntario, iniciativas. Existe el convencimiento de que toda esta actividad ayuda a mantener un buen clima en los centros (que a la vez es seguridad y bienestar emocional) y a mejorar los procesos de rehabilitación (Rodríguez *et al.* 2018).

Conviene resaltar que, a diferencia de la administración estatal, en Cataluña los servicios de salud y educación están prestados por la misma administración que lo hace por el conjunto de la población, no por parte de personal penitenciario. Desde un enfoque pro-derechos, médicos o maestros son profesionales del Departamento de Educación o Salud que ejercen dentro de un centro penitenciario, con la misma cartera de servicios y estructura organizativa que si estuvieran fuera. Algunos servicios de protección social (reconocimiento de discapacidad, etc.) se llevan a cabo desde el Departamento de Derechos Sociales. Las bibliotecas de los centros penitenciarios están integradas dentro de la red del Departamento de Cultura.

En segundo lugar, el tratamiento individualizado tiene una gran importancia: existe un amplio abanico de programas especializados (Torres Ferrer 2024). Estos son diseñados y orientados según el perfil del penado por el personal de rehabilitación. Los propios centros están organizados según la especificidad del tratamiento que requieren los internos: existen módulos orientados al tratamiento de drogodependencias, violencias de género y sexuales, delitos violentos, etc. Esta centralidad del tratamiento puede observarse en el menor peso del personal de interior sobre el total que en otros sistemas. Así pues, en Cataluña el 64,8% del personal penitenciario es personal de interior mientras que en España esta cifra aumenta hasta el 75,1%.¹⁷ En esta cuestión existe el reto de avanzar continuamente hacia mejores programas, pero también en afinar el perfil del que los necesita. A veces puede producirse un exceso de intervención en internos que lo

¹⁷ Datos de 2024 recogidos en el SPACE I del Consejo de Europa. Ver Aebi y Cocco 2025.

que necesitan son otras cosas (desde mejorar su formación y educación a encontrar facilidades para garantizarse una casa, una renta y un entorno relacional a la salida del centro).

En tercer lugar, la conceptualización del personal penitenciario —todo— como agente de cambio y a la vez un modelo que prioriza la seguridad dinámica basada en la prevención (Güerri 2020). Otra de las características del modelo catalán es que existe una convivencia permanente de los profesionales (tanto los de interior como de rehabilitación) con los internos. Una de las cuestiones que llama la atención a un observador externo cuando entra en un centro penitenciario catalán es el papel de los trabajadores en la vida cotidiana de la institución. Esta interacción constante supone para los profesionales un rol más comprometido que una simple vigilancia o actividad de clasificación. Además, requiere de un número de personal más elevado. No es gratuito que la ratio de persona interna/profesional en Cataluña sea de 1.3 y la de España escale hasta el 2.3.¹⁸ Un salto cualitativo de esta vinculación entre internos y profesionales es el Modelo de Participación y Convivencia (MPiC) (Vicente 2024) que consiste en implicar de manera participativa las distintas personas que hacen vida en un módulo o centro.¹⁹

Esta característica, que ha sido columna vertebral del modelo, no está exenta de tensiones. Existe la tentación de “cerrar” el sistema para conseguir mayor plazidez en las tareas. Como dice García Clavel “que la guardia pase lo más rápido posible, de la manera más cómoda posible. Sin incidencias y sin incidir”.²⁰ En un momento de fuerte recambio generacional, este elemento nuclear del sistema puede debilitarse si no se emprenden ambiciosos avances en los procesos de selección y formación de nuevos profesionales, así como también mejoras en la carrera horizontal y vertical de los trabajadores públicos.²¹ La formación de los funcionarios parece clave para promover este rol (Cuaresma y Nicolás 2008).

Además, los horarios y la turnicidad actuales, con una concentración del trabajo en pocos días de una parte importante del personal penitenciario, dificultan el objetivo. La interacción entre personas internas y trabajadoras es mucho más fácil cuando esta es cotidiana y no existen desconexiones largas en el tiempo que pueden poner en riesgo la necesaria vinculación e implicación que requiere el modelo. Aquí debe señalarse un evidente talón de Aquiles del sistema: la cesión periódica frente a sindicatos con prácticas muy corporativas en cuestiones que, aunque a priori no parecen relevantes (horarios, turnos, polivalencia, teletrabajo, etc.), pueden acabar siendo dañinas para el modelo.

En cuarto lugar, la porosidad del sistema. Un ideal garantista es debilitar los muros de las cárceles: en el sentido de que pueda haber una importante interacción con el exterior, y en el que exista transparencia para garantizar los derechos humanos. Ya desde los

¹⁸ Ver nota 17.

¹⁹ A diferencia de los Módulos de Respeto en el sistema penitenciario español, que se desarrollan en módulos con internos que presentan un buen comportamiento y compromiso, el Modelo de Participación y Convivencia busca, aunque con una filosofía similar, ser implantado en todos los centros como una nueva manera de funcionar.

²⁰ Cita extraída de la entrevista citada anteriormente, ver nota 6.

²¹ Existe el reto de creación de una escuela de ejecución penal, similar a la escuela de policía, a la que se acceda una vez aprobadas unas oposiciones y en la que la fase de formación sea amplia y selectiva.

primeros momentos se prioriza la actuación de profesionales no penitenciarios para llevar a cabo diversos servicios y funciones. Este proceso hace un salto cualitativo con la asunción plena por parte de los departamentos de educación y de salud, en su cartera de servicios, de la atención en los centros penitenciarios y educativos. Los monitores que dinamizan actividades deportivas y culturales son trabajadores contratados. Además de la plantilla, existen numerosas actividades y acompañamiento que llevan a cabo entidades del tercer sector a partir de contratos o subvenciones. También se trata de personas que entran y salen. Y finalmente el voluntariado social, la academia y las asociaciones de derechos humanos llevan a cabo numerosas actividades, estudios y monitoreos.²²

En quinto lugar, la *abertalidad*. Este es un concepto de invención propia del sistema,²³ popularizado en la esfera pública catalana, y hace referencia al avance de los terceros grados, libertad condicional y salidas puntuales, y la reducción de la prisión preventiva (también se incluye el fomento de las medidas penales alternativas cuando éstas son sustitutorias al internamiento). El modelo catalán ha buscado desde el inicio trabajar para disminuir la desconexión del penado con el entorno. Además, diversos estudios apuntan que finalizar la condena en régimen abierto y/o libertad condicional reduce las probabilidades de reincidencia (Cid 2009, Enjuanes *et al.* 2023). La apuesta por el medio abierto se asienta de manera estable con la construcción de las primeras unidades dependientes en 1998, en consonancia a buenas prácticas llevadas a cabo en otros países (Brandariz 2024). La abertalidad como objetivo ha estado muy presente en la propia organización, pero no se socializa al gran público y la clase política hasta la elaboración y puesta en marcha de la *Estrategia Nacional d'Obertalitat Penitenciaria* (2024-25). Esta se hace pública en febrero de 2024, momento en que se registra un 25,5% de internos clasificados en tercer grado; entonces en el sistema español la cifra se situaba en torno al 18,6%. Aunque existen muchos condicionantes que no están en manos de la administración penitenciaria (marco normativo y operadores judiciales los más significativos) (Germán Mancebo 2024) sí que hay una parte que depende de la política pública implementada.

En sexto lugar, el cuidado con el tránsito a la comunidad. Cuando se desinstitucionaliza una persona empieza lo más difícil. Decía Iñaki Muñagorri que allí donde nos jugamos la reinserción es en el paso a la comunidad: la cárcel es como enseñar a nadar en un submarino. Por eso es importante fomentar el medio abierto, y es relevante acompañar en el tránsito. Tradicionalmente el sistema penitenciario catalán ha trabajado en este sentido colaborando con entidades sociales que acompañan a internos en su salida, así como también coopera con otros departamentos del gobierno para conseguir mejorar los itinerarios de vida de algunas de estas personas (por ejemplo, buscar opciones para la salida de presos con discapacidades).

²² Por ejemplo, los varios informes publicados por el Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la Universidad de Barcelona, entre otros, ver OSPDH (2004). Destacar también un programa de actuación, elaborado desde una mirada normativa, para la descarceración expuesto en Rivera (2016).

²³ Eulàlia Luque, responsable de planificación estratégica del Departament de Justicia y especialista en estadística penitenciaria, utilizaba en sus mediciones el concepto de "obertalidad", de uso interno entre los cargos directivos.

Ahora bien, aquí hay una reflexión que excede la propia administración penitenciaria y que debería plantearse como debate de país y de modelo de bienestar. En pleno siglo XXI existe un profundo desafío al propio concepto de rehabilitación y reinserción: entre limitar este focalizando un acercamiento psicológico e individual a la cuestión, o abrirse el foco incorporando una mirada más social y colectiva. En algunos casos es claro que, sobre todo en los delitos más graves, estamos frente a personas que han producido comportamientos desviados y que requieren de tratamiento. Ahora bien, en una parte importante de internos/as, la situación se podría reconducir (y/o prevenir) con una garantía de casa, ingreso y apoyo comunitario.²⁴

En último lugar, la importancia del conocimiento experto sea académico o procedente de la política comparada. Ya con la creación del Centro de Estudios Jurídicos y de Formación Especializada (CEJFE)²⁵ en 1990, el Departamento de Justicia hizo una importante apuesta para basar su política pública en la evidencia científica y el conocimiento de buenas prácticas en otros contextos geográficos (Andrés-Pueyo *et al.* 2018, Pedrosa 2024).²⁶ Nuevos perfiles profesionales versátiles, como criminólogos o politólogos, pueden introducir miradas que lleven más lejos esta relación entre conocimientos y gestión, entre evidencia y valores (Hernández *et al.* 2025). Otra cuestión distinta pero relacionada: la apuesta por la “inteligencia” penitenciaria en relación con la seguridad. El Área de información y seguridad (AIS) nace con el objetivo de poder prever y gestionar violencias tanto dentro de los centros como la reiteración delictiva fuera. Una apuesta por el conocimiento en un entorno complejo. La introducción de buenas prácticas desarrolladas en otros contextos ha posibilitado la innovación en campos como la justicia restaurativa (Varona 2019) o la rehabilitación de victimarios con delitos sexuales.

6. Factores que han hecho posible la construcción de una política propia y diferenciada

Como se ha visto, después de 40 años de desarrollo de la competencia penitenciaria, pueden identificarse unas características específicas en la política pública en cuestión. Así pues, ante la pregunta, ¿existe modelo?, estamos en disposición de poder responder afirmativamente. A pesar de no tener competencias en legislación penal y penitenciaria,

²⁴ El último estudio sobre reincidencia en Catalunya sitúa el indicador general en el 21,1% subiendo la tasa a un 38,4% en los delitos contra la propiedad no violentos (Capdevila 2023).

²⁵ Cabe decir que a nivel estatal existe un Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), dependiente del Ministerio de Justicia, y que se centra principalmente en formación para profesionales de la Administración de Justicia. El CEJFE, aparte de estas funciones, que también desarrolla, tiene una potente línea en el campo penitenciario que le caracteriza desde sus inicios: un amplio abanico de programas de formación y capacitación para profesionales (que ya están trabajando en el sistema o de nueva entrada), un equipo de investigación especializada con importantes relaciones con universidades y el tejido social, y unos programas de becas y convocatorias competitivas de investigación que le conectan con generaciones jóvenes y aportaciones novedosas en el campo.

²⁶ Albert Batlle, secretario sectorial entre 2004 y 2010, plasma la importancia para el sistema catalán de conocer política comparada, ver en la entrevista realizada por Vasilescu y recogida en Montero (2024): “Había mucho respeto de la tradición del mundo penitenciario catalán. Yo siempre elogié el coraje del presidente Pujol, fuimos la única comunidad autónoma con competencia en prisiones, de las competencias más difíciles (...). Nosotros estábamos en la Convención Europea de la Probation y estaba Cataluña y no estaba España. Era curioso porque había la administración penitenciaria catalana y INTRESS (entidad del tercer sector)”.

Cataluña ha podido desarrollar una política pública propia y diferenciada en materia de ejecución penal. Ahora bien, ¿cómo ha sido posible la construcción del modelo penitenciario? ¿Qué factores pueden haber favorecido que se haya desarrollado esta política pública?

La voluntad de asunción del máximo de competencias posibles, en esta idea *pujoliana* de construcción de un casi-estado, no tenía por qué ir automáticamente acompañada de una singularización en la política pública. De hecho, varias de las competencias asumidas por Cataluña —o por otras comunidades autónomas— no desarrollan un modelo propio y diferenciado. Sin ir más lejos, en la construcción de la función pública autonómica, que podía haber tomado otros derroteros, se produce una copia del modelo de la administración central del estado ya desde principios de los años ochenta. Queda claro que más descentralización no es siempre equivalente a más diversificación.²⁷ El desarrollo de un modelo diferenciado ha podido ser posible por la existencia de una condición de posibilidad vinculada con el propio desarrollo autonómico²⁸ —la disponibilidad de un marco normativo (y su interpretación) lo suficientemente amplio como para otorgar cierto grado de discrecionalidad a la región—. Pero también, y sobre todo, por la confluencia de diversos factores que han facilitado la diversificación de la política pública. Estas cuestiones quizás han restado menos destacadas en la literatura jurídico-politológica pero según nuestro punto de vista resultan de especial importancia si queremos comprender el porqué de este proceso de creación de un modelo propio y diferenciado.

Un primer factor se puede encontrar en el equilibrio virtuoso que se ha conseguido en el ámbito de ejecución penal entre políticas basadas en valores y evidencias, eso es, la orientación política y la competencia técnica. Para ello se ha requerido por un lado de liderazgo personal de los cargos políticos. Estos han presentado —de manera general— un gran compromiso, implicación y conocimiento del ámbito. Han ocupado la responsabilidad porque poseían amplia experiencia profesional, asociativa o académica previa, o en su defecto en campos vinculados (y una vez asumido el reto han realizado un rápido aprendizaje). Puede decirse que en su mayoría desarrollan el encargo con pasión y dedicación, aunque a menudo reciben poca atención y menos recursos por parte de sus superiores, también de sus gobiernos, a la hora de repartir presupuesto. Este hecho ha promovido la consolidación de cierta identificación y confianzas compartidas entre responsables políticos de distintos períodos y colores políticos, facilitando la continuidad de las líneas nucleares de la acción pública.²⁹

²⁷ Los procesos de descentralización y diversificación de políticas públicas han sido bastante estudiados en ámbito de las políticas sociales (Gallego *et al.* 2003, Gallego y Subirats 2012) llegando a la conclusión apuntada: no siempre hay construcción de modelo propio. Esta constatación puede hacerse extensible a otros ámbitos sectoriales.

²⁸ En el caso catalán, sin embargo, existe un margen real para que la región pueda definir prioridades de gasto y emitir directrices internas que orienten la política penitenciaria según las particularidades y objetivos propios del gobierno autonómico. En este sentido, el margen legislativo ofrece a la Generalitat la capacidad de dictar reglamentos y órdenes internas, así como la “totalidad de la gestión” (art. 168.1.b EAC) humana y material del sistema penitenciario.

²⁹ Xavier Hernández, Ignasi García Clavel, Albert Batlle y Amand Calderó han desarrollado sus responsabilidades como directores generales y/o secretarios sectoriales a lo largo de casi una década cada uno, siendo esta también una fuente de estabilidad.

Por otro lado, se encuentra la consolidación, justo después del traspaso de competencias, de un equipo de buenos profesionales jóvenes e implicados, con ganas de cambiar las cosas. Algunos eran de nueva llegada —con poca o ninguna experiencia en el ámbito—, otros procedían de la administración del estado. La dilatada carrera de estos excelentes comandos superiores ha actuado a modo de columna vertebral del sistema, con un traspaso de conocimientos y cultura organizacional. Así pues, el alto funcionariado ha desempeñado un papel fundamental en la continuidad del sistema, manteniendo su compromiso con el modelo más allá de los cambios políticos y garantizando su aplicación a lo largo del tiempo. Ahora bien, cabe decir que, en los altos cargos, y sobre todo cargos intermedios, ha estado siempre presente una cierta disputa en la puesta del acento entre una mayor apertura o cerrazón del sistema aunque, eso sí, dentro de unos rangos moderadamente estrechos en los que, hasta el momento, no se ha puesto en duda el modelo.

Cabe decir pues que ha funcionado razonablemente bien durante estos 40 años la “extraña pareja” (Ramió 2015) entre cargos políticos y técnicos, ya sea de forma casual o intencional según la época. Aunque suene contraintuitivo, para tal fin ha sido importante el bajo perfil político y mediático de la consejería de justicia y, de manera aún más marcada, del ámbito de la ejecución penal. No se trata de unas políticas públicas demasiado presentes en el debate público ni político, tampoco en las demandas sociales y ciudadanas. Esto que podría verse como negativo (en parte lo es porque dificulta la dedicación de recursos, o de atención y sostenimiento frente a determinadas complejidades), ha facilitado que no se haya producido una politización partidista del ámbito: ha permitido un trabajo y debate sosegado, con importante nivel de tecnicidad y continuismo. No ha habido la presión punitiva que han tenido, por ejemplo, las políticas de seguridad e interior.

Vinculado a este, y como segundo factor, se identifica la existencia de un consenso sostenido entre las élites, más allá de las diferencias partidistas. Esta voluntad política prolongada garantiza la continuidad y coherencia del proyecto, permitiendo que las estrategias y orientaciones propias se mantengan y se profundicen a lo largo de diferentes ciclos gubernamentales. Hasta tres partidos políticos —CiU, de centro-derecha; PSC, de centro-izquierda; ERC, de izquierda— han ocupado la consejería competente en ejecución penal y, pese a sus matices ideológicos, gran parte de ellos han optado por un modelo penitenciario de carácter garantista. Mientras que el centro-derecha ha promovido estos principios desde valores propios de la democracia cristiana, el centro-izquierda lo ha hecho desde una perspectiva progresista, convergiendo ambos en una apuesta por la reinserción, la intensidad en el tratamiento y la promoción de la ejecución penal en medio abierto.

Las personas que han ocupado las direcciones generales o secretarías sectoriales, como se ha apuntado, han tenido mayoritariamente un gran conocimiento y control del ámbito, priorizando rigurosidad a la disputa partisana. En cierta manera, gran parte de los y las consejeras que se han implicado en la gestión penitenciaria presentan un perfil no demasiado alejado. La política penitenciaria es uno de los ámbitos sectoriales en los que difícilmente se puede ganar votos y popularidad ciudadana. No es gratuito pues que en el periodo de gobiernos de centro-derecha la consejería fuera para el partido pequeño de la coalición (los democristianos de UDC). Y también que se trate de un

ámbito con una presencia importante de consejeros y altos cargos independientes (sin afiliación partidista).

Y finalmente, como último factor, debe considerarse la importante participación del tejido asociativo y lo común que ha acompañado políticas y programas, y que ha acabado impregnando una suerte de especificidad y a la vez de impulso a la continuidad y profundización de un modelo penitenciario orientado al garantismo y welfarismo. Y lo ha hecho en una doble dimensión. Por un lado, por la participación del tercer sector en el desarrollo de diversos servicios y prestaciones: las medidas penales alternativas, las unidades dependientes, varios programas de rehabilitación y de tránsito a la comunidad, entre otras, están gestionadas por entidades. Estas han apretado para que se mantuviera y aumentara porosidad y abertalidad. Por otro lado, el monitoreo, control social y disputa garantista de organizaciones de derechos humanos ha funcionado de contrapeso a las demandas y presiones de cierre del sistema que se producen periódicamente por parte de sindicatos penitenciarios (también los de clase) y una parte del funcionariado. En determinados momentos esta suerte de pulsión democratizadora ha facilitado que responsables políticos y técnicos se mantengan en una tensión siempre necesaria en políticas que tienen que ver con el encierro.

7. A modo de conclusión

El modelo penitenciario catalán se construye a lo largo de 40 años, desde un momento de construcción de las bases democráticas e institucionales hasta la actualidad en un contexto de unas administraciones públicas consolidadas. A lo largo del texto se ha apuntado la historia político-institucional del proceso de asunción de competencias, puesta de las bases de un modelo penitenciario y desarrollo de este. Se trata como se ha dicho de una especificidad propia de Cataluña: la única CCAA que se atrevió a hacerse cargo de la política penitenciaria (en 2021 se suma Euskadi).

En el presente texto hemos apuntado la existencia de, como mínimo, siete características que permiten dibujar un modelo penitenciario catalán propio y diferenciado. En primer lugar, el alto dinamismo e intensidad vital que presentan los centros penitenciarios catalanes con numerosas actividades en el campo de la educación, formación, trabajo, cultura, ocio o religión. En segundo lugar, la centralidad que adopta el tratamiento individualizado con un amplio abanico de programas especializados. En tercer lugar, la conceptualización del personal penitenciario —todo— como agente de cambio y, a la vez, un modelo que prioriza la seguridad dinámica basada en la prevención. En cuarto lugar, la porosidad del sistema: junto con familiares y amigos, la entrada de profesionales (muchos no penitenciarios), entidades sociales y de derechos humanos. En quinto lugar, la *abertalidad* del sistema, promocionando en la medida de lo posible el avance de los terceros grados, libertades condicionales y salidas puntuales. En sexto lugar, el acompañamiento al tránsito a la comunidad para una buena reinserción social buscando la reducción de los factores que pueden llevar a la reincidencia. En último lugar, la importancia del conocimiento experto sea académico o procedente de la política comparada para diseñar e implementar políticas y programas.

La singularidad del modelo se refleja, además, en indicadores cuantitativos clave. La ratio de internos por funcionario en Cataluña es de 1,3, frente a 2,3 en el conjunto del sistema español, y solo el 64,8% del personal penitenciario se dedica a tareas de

vigilancia, en comparación con el 75,1% a nivel español, lo que sugiere un modelo más orientado a la rehabilitación que al control (ambos, Aebi y Cocco 2025). Además, el 25,5 % de los internos en Cataluña están clasificados en régimen de tercer grado, frente al 18,6 % en el resto de España, lo que representa un avance significativo en apertura y reintegración (en febrero de 2024, cuando se presenta la Estrategia nacional de abertalidad).

Así pues, la confluencia de diversos factores ha hecho posible que descentralización fuera unida a diferenciación: el equilibrio virtuoso entre políticas basadas en valores y evidencias, eso es, la orientación política y la competencia técnica; la existencia de un consenso sostenido entre las élites, más allá de las diferencias partidistas, en un modelo dibujado; y finalmente, la importante participación del tejido asociativo y lo común que ha acompañado políticas y programas, así como dinámicas de control social del encarcelamiento, que ha acabado impregnando en el sistema.

La poca visibilidad y centralidad en el debate público y político que han tenido las políticas penitenciarias puede haber permitido, paradójicamente, dibujar y desarrollar un modelo propio de política pública. En un escenario donde fácilmente se activa una suerte de penalismo mágico (Ollero 2021), la politización mediático-partidista podría haber limitado la ambición de responsables políticos y servidores públicos en profundizar en una dirección garantista y welfarista el ámbito de la ejecución penal. Puede resultar contraintuitivo pero creemos que así ha operado la dinámica: la politización de un ámbito sectorial, en el buen sentido de la palabra entendido como la adopción de un horizonte de esperanza, ha podido ser posible gracias a la cierta invisibilidad de la política pública. No deja de ser inquietante que una política pública guiada por valores y evidencias, como ha sido la que aquí se presenta, le ha ido mucho mejor estar lejos de focos mediáticos y debates parlamentarios.

Ahora bien, los límites del desarrollo de la política son claros. Numerosos elementos asociados a una eventual profundización del modelo penitenciario catalán —como, por ejemplo, la búsqueda de vías alternativas a la penal para hacer frente a conflictos y problemas sociales reduciendo el internamiento, la flexibilización del acceso al tercer grado, presentar horizontes de esperanza a presos inmigrantes, o la abolición del aislamiento y el uso de contenciones mecánicas— requieren de reformas normativas que solo pueden ser adoptadas el legislativo y, principalmente, el estatal. Además, la fortaleza necesaria del sistema frente a pulsiones de “cierre” requiere de un sustento que va mucho más allá de una conselleria, a veces hasta de un gobierno. Sin una implicación de, por ejemplo, actores sindicales y sociales “generalistas”, o medios de comunicación, el retroceso puede ser una realidad. Y la pregunta, que queda sin responder: ¿Será posible avanzar en la pedagogía política, social y ciudadana —eso es, hacer política— sin caer en la telaraña del populismo penal?

Referencias

- Adelantado, J., 1992. Disciplina social y organización interna de la cárcel. Síntesis del estudio de una prisión catalana. *Papers* [en línea], 39, 77-100.
- Aebi, M.F., y Cocco, E., 2025. *SPACE I - 2024 — Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations* [en línea]. Council of Europe. Disponible en: https://wp.unil.ch/space/files/2025/09/250924_rapport-space-i-2024.pdf

- Andrés-Pueyo, A., Arbach-Lucioni, K., y Redondo, S., 2018. The RisCanvi: Anew tool for assessing risk for violence in prison and recidivism. En: J.P. Singh *et al.*, eds., *Recidivism Risk Assessment: A Handbook for Practitioners* [en línea]. Londres: Wiley, 255-268. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781119184256.ch13>
- Ballester, J., 2024. Sanitat penitenciària als anys 90. En: P. Montero y C. Vasilescu, eds., *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).
- Bennett, A., y Checkel, J.T., 2015. *Process Tracing* [en línea]. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>
- Brandariz, J.A., 2024. Sobre la punitividad: Hacia una agenda de investigación sobre los cambios en el clima penal. *Boletín Criminológico* [en línea], 30. Disponible en: <https://doi.org/10.24310/bc.30.2024.20672>
- Capdevila, M., *et al.*, 2023. *Taxa de reincidència penitenciària 2020*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i de Formació Especialitzada.
- Cid, J., 2009. Is Imprisonment Criminogenic?: A Comparative Study of Recidivism Rates between Prison and Suspended Prison Sanctions. *European Journal of Criminology* [en línea], 6(6), 459-480. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1477370809341128>
- Cuaresma, D., y Nicolás, J., 2008. *Actituds professionals dels funcionaris penitenciaris. L'efecte de la formació inicial*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.
- Committee for the Prevention of Torture (CPT), 2025. *Visit Report Spain, November – December 2024*. Brussels: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
- Domènech, X., 2022. Lucha de clases, franquismo y democracia. Obreros y empresarios (1939-1979). Madrid: Akal.
- Enjuanes, J., *et al.*, 2023. *El procés de transició a la llibertat en els centres penitenciari catalans: Un estudi empíric de l'aplicació del tercer grau en art. 86.4 del RP en temps de pandemia*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.
- Esping Andersen, G., 1991. *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Font, M., 2024. Medi obert: les unitats dependents. En: P. Montero y C. Vasilescu, eds., *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).
- Gallego, R., Gomà, R., y Subirats, J., 2003. *Estado de bienestar y comunidades autónomas la descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.
- Gallego, R., y Subirats, J., 2012. Spanish and regional welfare systems: Policy innovation and multi-level governance. *Regional & Federal Studies* [en línea], 22(3), 269-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.688271>

- Germán Mancebo, I., 2024. *El cumplimiento del tercer grado penitenciario en la CAE: Reinserción, regresión en grado y quebrantamiento de condena*. Donostia/San Sebastián: IVAC-KREI.
- Gerring, J., 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Güerri, C., 2020. *De carceleros y ayudantes. El rol de los funcionarios de interior en los centros penitenciarios españoles*. Barcelona: Atelier.
- Hernández, A., Blanch, M., y Fortià, S., 2025. *Paper dels i les professionals de la Criminología al Departament de Justícia i Qualitat democràtica*. Barcelona: CEJFE.
- Knoepfel, P., et al., 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Larrauri, E., y Martí, M., 2020. Una defensa de la clasificación inicial de las penas cortas en régimen abierto. *Revista Española de Investigación Criminológica* [en línea], 18(1), 1-34. Disponible en: <https://doi.org/10.46381/reic.v18i0.387>
- Lo Cascio, P., 2008. *Nacionalisme i autogovern: Catalunya, 1980-2003*. Catarroja: Afers.
- Martí, M., 2019. Prisoners in the community: the open prison model in Catalonia. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* [en línea], 106(2), 211-231. Disponible en: <https://doi.org/10.7146/ntfk.v106i2.124777>
- Martínez Garay, L., ed., 2024. Three predictive policing approaches in Spain: VioGén, RisCanvi and VeriPol. Assessment from a human rights perspective. *Papers* [en línea], 9. Publicacions de la Universitat de València. Disponible en: <https://regulation.blogs.uv.es/files/2024/05/Three-predictive-policing-perspectives-web-17.06.24.pdf>
- Martínez-Ariño, J., García-Romeral, G., Ubasart-González, G y Griera, M. (2015), Demonopolisation and dislocation:(Re-) negotiating the place and role of religion in Spanish prisons. *Social compass*, 62 (1), 3-21.
- Miralles de Imperial, J., et al., 2021. *Maragall i el govern de la Generalitat: les polítiques del canvi*. Barcelona: RBA.
- Montero, P., 2024. Capítol 1. Evolució històrica: Reptes i fites més rellevants. En: P. Montero y C. Vasilescu, eds., *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).
- Montero, P., y Vasilescu, C., eds., 2024. *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).
- Nomen, M., y Morata, T., 2014. Otra prisión es posible. *Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa*, 57, 96-105.
- Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans (OSPDH), 2004. *L'empresonament a Catalunya*. Barcelona: Edicions 1984.
- Ollero, J., 2021. *Penalismo mágico*. Sevilla: Aconcagua Libros.
- Pedrosa, A., 2024. Recerques a l'àmbit penitenciari català. En: P. Montero y C. Vasilescu, eds., *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).

- Ramió, C., 2015. *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.
- Redondo, S., et al., 1990. *Programes de Rehabilitació a les presons*. Barcelona: Departament de Justícia.
- Requejo, F. ed., 2020. *Liberal democracies and protection of self-government: How to protect territorial minorities from the decisions of the majority. Informe 2/2020*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institute of Self-Government Studies.
- Rivera, I., 2016. Descarcelación. Puntos de partida para el desarrollo de un programa. *Revista de Historia de las Prisiones*, núm. 3.
- Rivera, I., et al., 2023. *La contención mecánica en las prisiones españolas desde la perspectiva de los derechos humanos* [en línea]. Barcelona: Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona. Disponible en: <https://www.revistadeprisiones.com/wp-content/uploads/2016/12/6.pdf>
- Rodríguez-Menés, J., Larrauri, E., y Güerri, C., 2018. Percepción de la calidad de vida en prisión. La importancia de una buena organización y un trato digno. *Revista Internacional de Sociología* [en línea], 76(2), 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.2.16.159>
- Ruggerio, V., Ryan, M., y Sim, J., 1995. *Western European Penal Systems*. Londres: Sage.
- Síndic de Greuges de Catalunya, 2022. *Les contencions mecàniques al sistema penitenciari de Catalunya. Anàlisi de la praxi i del marc regulador*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Tamarit, J.M., 2016. El sistema penitenciari català: fonament i exercici de la competència. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (23), 235-273.
- Torres Ferrer, G., 2024. Model de rehabilitació. En: P. Montero y C. Vasilescu, eds., *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).
- Torres López, J., 2024. *Emergencia de la reinserción social de las personas privadas de libertad en el derecho internacional de los derechos humanos: aportaciones desde el modelo catalán de reinserción*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Vallès, J.M., 2008. *Una agenda imperfecta: amb Maragall i el projecte del canvi*. Barcelona: Edicions 62.
- Varona, G., 2019. Justicia restaurativa y justicia terapéutica: hacia una praxis reflexiva de transgresiones disciplinares. En: E. Pillado, ed., *Hacia un proceso penal más reparador y resocializador : avances desde la justicia terapéutica* [en línea]. Madrid: Dykinson, 25-55. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvr7f87t.5>
- Vicente, F., 2024. El model de participació i convivència (MPiC). En: P. Montero y C. Vasilescu, eds., *40 anys de competències penitenciàries*. Barcelona: Departament de Justícia (libro no publicado).
- Yin, R.K., 2014. *Case study research: design and methods*. 5^a ed. Thousand Oaks: Sage.

Anexo

TABLA 1

| ETAPAS | CONSELLERÍA | SECRETARIO/A SECTORIAL | DIRECTOR/A GENERAL |
|--|--|--|---|
| 1984-1990. La recepción de competencias | Agustí M. Bassols i Pares (26/08/1982-12/05/1986) Joaquim Xicoy i Bassegoda (13/05/1986-12/06/1988) Agustí M. Bassols i Pares (5/07/1988-22/12/1992) | | Josep X. Hernández i Moreno (28/11/1983-3/04/1990) |
| 1990-2003. El desarrollo del modelo | Antoni Isac i Aguilar (22/12/1992-1/02/2001) Núria de Gispert i Català (5/02/1995-5/02/2001) Josep-Delfí Guàrdia i Canela (5/02/2001-4/11/2002) Núria de Gispert i Català (4/11/2002-20/12/2003) | Francesc Jimenez Gusi (16/01/2001-18/12/2001) Ramon Parés i Gallés (18/12/2001-29/12/2003) | Ignasi García i Clavel (3/05/1990-16/12/1999) Francesc Jiménez Gusi (17/12/1999-15/01/2001) Mercedes Sánchez Gómez (16/01/2001-12/11/2002) |
| 2004-2015. La dignificación del sistema | Josep Maria Vallès i Casadevall (20/12/2003-28/11/2006) Montserrat Tura i Camafreita (28/11/2006-29/12/2010) María Pilar Fernández Bozal (29/12/2010-27/12/2012) Germà Gordó i Aubarell (27/12/2012-13/01/2016) | Albert Batlle i Bastardes (29/12/2003-11/01/2011) | Jordi Sisquella i Cusó (09/1/2004-28/03/2006) Miquel Trebat i Celis (28/03/2006-25/08/2008) María Jesús Martínez Enciso (1/07/2008-11/01/2011) Ramon Parés i Gallés (11/01/2011-07/01/2013) Xavier Martorell i Villalobos (8/01/2013-11/06/2012) Pere Soler i Campings (11/06/2013-26/01/2016) |
| 2016-2024. La orientación estratégica | Carles Mundó i Blanch (14/01/2016-28/10/2017) Ester Capella i Farré (29/05/2018-26/05/2021) Lourdes Ciuró i Buldó (26/05/2021-10/10/2022) Gemma Ubasart i González (10/10/2022-11/08/2024) | Amand Calderó i Montfort (8/01/2019-7/07/2021) Sergi Blàzquez Quevedo (7/09/2021-18/10/2022) Amand Calderó i Montfort (18/10/2022-27/08/2024) | Amand Calderó i Montfort (26/01/2016-8/01/2019) César Galván Romero (29/05/2021-25/10/2022) Paula Montero Brasero (25/10/2022-4/07/2023) José María Montero (4/07/2023-actualidad) |

Tabla 1. Etapas del desarrollo del modelo penitenciario catalán y responsables políticos.
(Fuente: Elaboración propia a partir de Montero 2024.)